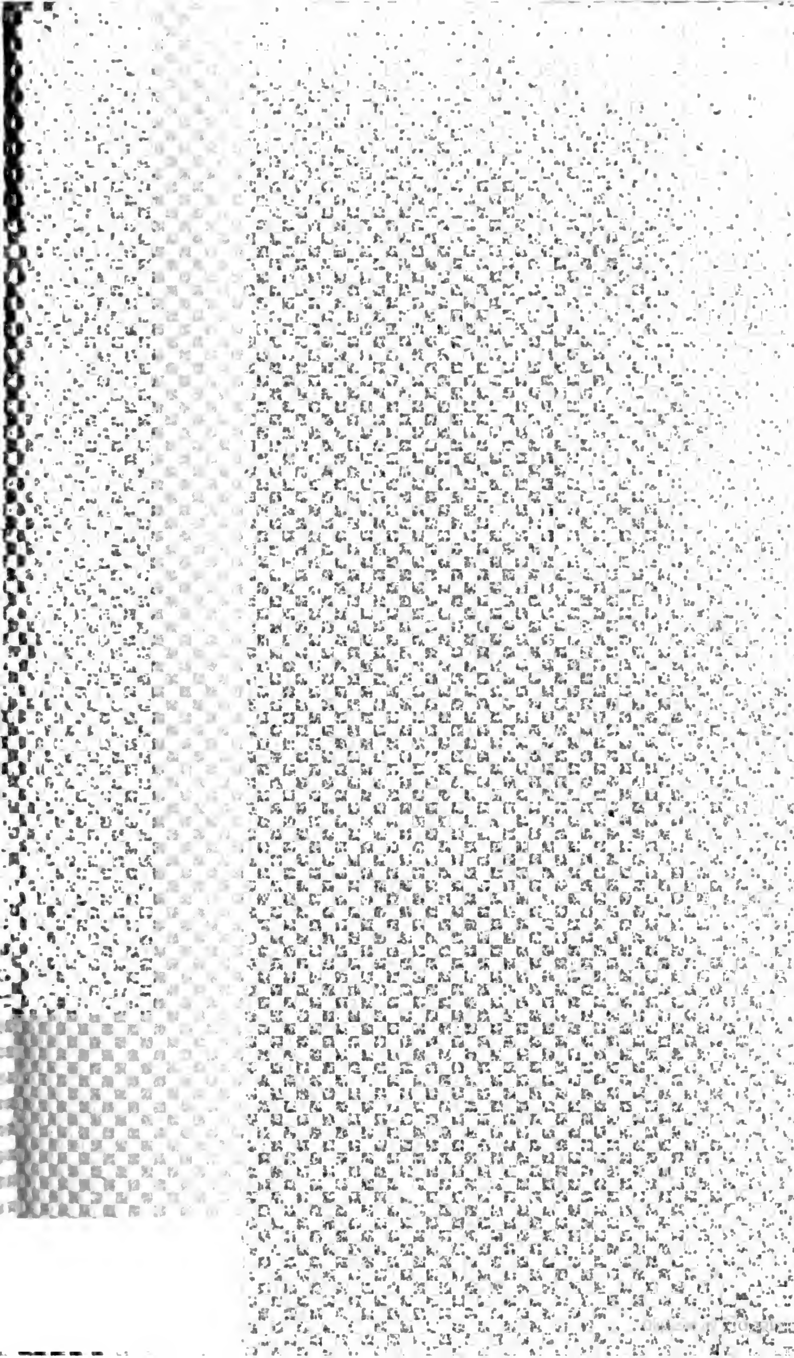




du Gard du 12 9bre 1828 au 7 août 1830.

TRAITÉ

D'ADMINISTRATION

DÉPARTEMENTALE

PRÉSENTANT

TOUTES LES DISPOSITIONS QUI ONT RÉGI CETTE BRANCHE DU SERVICE PUBLIC DEPUIS 1789, ET CELLES QUI LA RÉGISSENT ACTUELLEMENT;

SUIVI

Du texte des Lois, Ordonnances et Instructions relatives à l'Administration départementale et encore en vigueur;

Par E. HERMAN,

Conseiller d'État, ancien Préfet et Secrétaire général du Ministre de l'Intérieur

---

TOME PREMIER.



PARIS,

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE ADMINISTRATIVES

DE PAUL DUPONT,

Rue de Grenelle-Saint-Honoré, nº 45.

1855

nexées à la couronne. Sur la fin de la seconde race, on le sait, les ducs, les comtes et les vicomtes, gouverneurs et administrateurs des provinces pour le roi, s'étaient graduellement rendus indépendants et ne reconnaissaient plus au roi qu'une ombre de suzeraineté. Cette usurpation s'étendit encore et s'affermit au commencement de la troisième race, et le domaine direct des rois de France fut un moment réduit aux comtés de Paris et d'Orléans et à quelques terres enclavées dans les possessions des grands vassaux.

Il appartient à l'historien de dire par quelle longue série de luttes, de guerres, de négociations, de traités, nos rois parvinrent à ressaisir les provinces qui leur avaient été enlevées; nous, qui n'avons à nous occuper que du système administratif de la France, et spécialement de la France de nos jours, nous nous bornerons à rappeler que plusieurs des anciennes provinces du royaume, et des plus considérables, ne furent réunies à la couronne que sous la condition qu'elles conserveraient leur législation antérieure, leurs formes d'administration et tous les priviléges qu'elles avaient obtenus de leurs précédents souverains. C'est là, surtout, que se trouve l'origine de la diversité qui subsista, jusqu'en 1789, dans les formes de l'administration des différentes provinces.

Quelque intérêt que pût présenter le tableau complet du système administratif de chacune des provinces du royaume, ce tableau sortirait du cadre d'un ouvrage qui a pour but spécial de faire connaître les règles de l'administration actuelle; nous retracerons donc, en quel-

ques lignes seulement, ce qu'était la France, sous ce rapport, au moment où une révolution mémorable vint changer la face du pays.

La France était divisée en PROVINCES, mais cette division n'était guère que géographique : dans le système administratif qui subsistait encore en 1789, la France était divisée en GÉNÉRALITÉS OU INTENDANCES.

Le nombre des généralités, vers le milieu du XV[e] siècle, s'élevait à seize ; il était de 32 en 1789. Les chefs-lieux de ces généralités étaient : *Aix, Ajaccio, Alençon, Amiens, Auch, Besançon, Bordeaux, Bourges, Caen, Châlons-sur-Marne, Dijon, Grenoble, La Rochelle, Lille, Limoges, Lyon, Metz, Montauban, Montpellier, Moulins, Nancy, Orléans, Paris, Perpignan, Poitiers, Rennes, Riom, Rouen, Soissons, Strasbourg, Tours* et *Valenciennes*.

A la tête de l'administration de chacune des généralités était placé un magistrat qui portait le titre d'*intendant de justice, police et finances*. Les pouvoirs et les attributions de ces magistrats n'étaient déterminés par aucune ordonnance générale, mais leur titre en indique assez l'étendue. Ils avaient pour mission principale : la direction de la répartition et du recouvrement des impôts que nous appellerions aujourd'hui contributions directes ; la levée de la milice ; l'assiette et l'emploi des corvées et la direction des travaux publics. Ils proposaient aux ministres les dépenses spéciales à la généralité qu'ils administraient, et ces dépenses, après approbation du ministre, étaient acquittées sur leurs mandats. Ils surveillaient l'emploi des revenus des villes et

communautés d'habitants, qui ne pouvaient asseoir aucune imposition extraordinaire ni contracter aucun emprunt sans leur approbation. Enfin ils étaient juges en première instance, et sauf appel au conseil des finances, de la plupart des contestations relatives à la ferme des domaines et au recouvrement des aides et des droits de douane.

Les recours contre les actes des intendants devaient être adressés au *Conseil du roi;* mais on sait que ce conseil n'exerçait, sur l'expédition des affaires administratives, qu'une action très-restreinte, chacun des ministres pouvant, pour les affaires de son département ministériel, rédiger des décisions royales qui portaient l'intitulé: « Le roi étant en son conseil, » bien que l'affaire n'eût pas été discutée en conseil. Ces recours étaient donc, en réalité, jugés, le plus souvent, par les ministres seuls, et ils entraînaient tant de lenteurs et de démarches qu'ils étaient à peine un refuge contre l'arbitraire d'un pouvoir administratif qui participait de l'omnipotence royale.

Les généralités étaient, pour la facilité de l'administration, subdivisées en arrondissements appelés *subdélégations*. Dans chacun de ces arrondissements était établi un subdélégué chargé de faire exécuter les ordres de l'intendant.

Les subdélégués étaient choisis et nommés par l'intendant; ils n'administraient pas; ils instruisaient seulement les affaires qui devaient arriver à l'intendant et donnaient un avis sur ces affaires. Le plus souvent, ils étaient choisis parmi les juges des juridictions inférieures, et comme leurs actes n'avaient pas le caractère de décisions,

ils ne donnaient pas lieu à recours au conseil du roi.

Enfin, il y avait, dans chaque intendance, un premier secrétaire dont la position était presque officielle, et qui était chargé de la direction des affaires administratives. Quelquefois, et spécialement lorsque l'intendant ne pouvait vaquer à ses fonctions, le roi nommait un subdélégué général ; dans ce cas, le choix tombait toujours sur le premier secrétaire de l'intendance.

L'autorité des intendants ne s'exerçait pourtant pas, dans toutes les généralités, avec la même plénitude d'action, et elle était plus ou moins restreinte dans les six généralités qui comprenaient *l'Artois*, *la Bourgogne*, *la Bretagne*, *les Flandres*, *le Languedoc* et *la Provence*. Ces provinces, en effet, réunies à la couronne de France, les unes par la conquête, d'autres par l'effet de mariages ou de successions, avaient obtenu, lors de leur annexion, comme nous l'avons déjà dit, la conservation de leurs formes d'administration intérieure, ainsi que des priviléges que leurs souverains leur avaient autrefois concédés.

Dans chacune de ces provinces, une assemblée appelée *États*, composée du haut clergé, des membres les plus éminents dans l'ordre de la noblesse et d'un certain nombre de délégués des villes, exerçait, avec plus ou moins de liberté et d'étendue, de hautes attributions administratives. Réunis, ici tous les ans, ailleurs tous les trois ans, les États *consentaient* les impôts qui leur étaient demandés au nom du roi, par son commissaire ; ils répartissaient ces impôts d'après des règles et des usages que la couronne devait respecter ; ils établis-

saient, en outre, des impositions locales qui se versaient dans leur caisse, et sur le produit desquelles ils faisaient exécuter, sous la direction d'une commission permanente, certains travaux publics, tels que routes, canaux et autres ouvrages d'une utilité spéciale à la province.

Outre ces six généralités, appelées *Pays d'États*, quelques autres provinces ou cantons, qu'on appelait *Pays abonnés*, jouissaient de l'exemption de certains impôts et du droit de répartir eux-mêmes ceux qu'ils devaient acquitter. Nous citerons dans ce nombre : *le Hainaut, le Cambrésis, le pays de Foix et de Domezan, le comté de Bigorre, les pays de Marsan, de Soule et de Labour, les Quatre-Vallées, le Béarn, la Basse-Navarre, les pays de Bresse, de Bugey, Valromey* et *Gex*.

Les six généralités des pays d'États n'étaient pas subdivisées en subdélégations comme les vingt-six autres. Les unes étaient partagées en *vigueries*, d'autres en *bailliages*; dans d'autres, enfin, les diocèses formaient les subdivisions administratives.

Dans les six généralités en *pays d'États*, et, jusqu'à un certain point, dans les *pays abonnés*, les intendants n'intervenaient donc que d'une manière restreinte, comme nous l'avons dit, dans l'administration locale. Ils n'y étaient, à proprement parler, que les délégués de l'autorité royale pour les matières de haute administration et de police qui pouvaient se rattacher aux intérêts généraux du royaume; mais les détails de l'administration locale étaient, en grande partie du moins, entre les mains des *États* ou des délégués des *États*.

C'est évidemment à cette forme d'administration, en vigueur dans moins d'un quart du royaume, que font allusion les hommes politiques qui, depuis un certain nombre d'années, demandent ce qu'ils appellent *le retour aux libertés administratives* qui, suivant eux, formaient, avant 1789, la base de l'administration des provinces et des communes. Ils oublient que, dans les vingt-six généralités qui embrassaient les trois quarts du territoire de la France, et que l'on appelait *pays d'élection*, le pouvoir administratif des intendants était presque absolu, plus absolu, certainement, que ne l'a jamais été celui des préfets, même à l'époque de la création des préfectures.

Les intendants en pays d'élection, en effet, n'avaient ni à prendre l'avis, ni à subir le contrôle des corps délibérants qui, depuis 1789, ont été placés, à chaque degré de la hiérarchie administrative, à côté du fonctionnaire chargé de l'administration. Les villes seules avaient des assemblées représentant nos conseils municipaux; il n'en existait pas dans les communes rurales ou paroisses, qui étaient, plus ou moins, sous la dépendance des seigneurs, pour leur administration comme pour la justice. Il n'y avait point de conseils d'arrondissement près des subdélégués, point de conseils généraux près des intendants. On ne peut donc méconnaître que les intérêts locaux trouvaient, dans le système administratif antérieur à 1789, bien moins de garanties que dans celui qui l'a remplacé. Les six généralités des pays d'États étaient, à la vérité, dans des conditions plus favorables sous ce rapport; mais, enfin, elles ne formaient que l'exception, et dans le reste du royaume, ce que l'on

veut appeler *les libertés administratives*, n'existait pas.

Aux différences que nous venons de signaler dans les formes de l'administration intérieure des différentes provinces, venait se joindre le défaut d'unité dans la direction et le contrôle des actes des intendants.

La surveillance et la direction supérieure de l'administration du royaume n'étaient pas, avant 1789, attribuées, comme de nos jours, à un seul des ministres ; les différentes provinces étaient, sous ce rapport, réparties entre les différents ministères, par des considérations tirées, en grande partie, de leur position géographique. Ainsi, le ministre de la guerre avait dans son département les provinces frontières et celles qu'on appelait *Pays conquis*. Les provinces du littoral étaient, en tout ou en partie, dans les attributions du ministre de la marine. Les généralités de l'intérieur, seules, étaient placées sous le contrôle du ministre de la maison du roi. Chacun de ces ministres, pour les généralités placées dans ses attributions, proposait au roi la nomination des intendants, et, comme conséquence, avait le contrôle des actes de ces magistrats et l'examen des recours contre leurs décisions.

Pour compléter ce tableau sommaire des anomalies que présentait l'ancien système administratif du royaume, il faudrait parler aussi de l'intervention fréquente des parlements dans l'administration. A cette époque, on le sait, la division des pouvoirs administratif et judiciaire n'existait pas, et les parlements, qui exerçaient la haute police dans leur ressort, qui ne laissaient exécuter les édits du roi que lorsqu'ils les avaient enregistrés, les

parlements avaient conquis le droit de faire des règlements sur des matières qui sont aujourd'hui dans le domaine de l'administration. Plus d'une fois même, on les avait vus mander à leur barre et poursuivre des intendants qu'ils accusaient d'avoir abusé de leur autorité.

Mais ce que nous avons dit suffit pour faire comprendre tout ce qu'un semblable état de choses avait de défectueux, tout ce qu'il présentait d'incohérences, et quels obstacles il devait apporter aux changements et aux améliorations dont la succession des temps avait fait reconnaître la nécessité. Rien n'était possible à cet égard, rien, au moins, ne pouvait se faire d'une manière large et stable, sans que l'individualité des diverses provinces fût courbée sous le joug d'une même législation administrative.

Telle était, probablement, la pensée du Gouvernement du roi Louis XVI, lorsque, en 1778, il établit, comme essai, une administration provinciale dans le Berry, et lorsque, en juin 1787, il étendit cette institution à toutes les généralités qui n'étaient pas *pays d'États*. Eût-il réussi plus tard à obtenir des pays d'États qu'ils renonçassent à leurs priviléges? Cela est douteux, et une révolution seule, peut-être, pouvait opérer un pareil changement.

Cette révolution se fit en 1789, et l'un de ses premiers actes fut de détruire tout à la fois non-seulement les législations diverses, les priviléges et les formes spéciales d'administration des anciennes provinces, mais jusqu'à l'existence même des provinces. Le décret rendu par l'Assemblée nationale le 22 décembre 1789, et sanctionné par le roi le 15 janvier 1790, statua, en prin-

cipe, que le royaume serait divisé en départements, dont le nombre fut fixé à 83 par la loi du 4 mars 1790 ; chaque département fut divisé en districts ; enfin des corps administratifs furent appelés à appliquer, dans chacune de ces circonscriptions territoriales, la législation nouvelle et uniforme qui devait régir toutes les parties du royaume.

Quel est le caractère que le décret du 22 décembre 1789 a imprimé aux divisions territoriales qui remplaçaient les anciennes provinces ; quel est celui que leur a donné la législation postérieure? Cette question est controversée depuis un quart de siècle, peut-être, entre les hommes qui, à divers titres, ont eu à s'occuper de l'administration du pays, et plus spécialement de l'administration des départements. Si elle n'avait qu'un intérêt théorique et de doctrine, nous nous abstiendrions de l'examiner dans un ouvrage qui a pour objet, surtout, l'administration pratique ; mais la solution n'en saurait être sans influence sur la détermination de la limite des pouvoirs attribués aux assemblées appelées à délibérer sur les affaires des départements. Avant donc d'aborder le détail des règles qui président à cette branche de l'administration publique, il est indispensable, ce nous semble, de voir ce que serait le département, dans l'une et dans l'autre des deux opinions, et ce qu'il est en réalité.

L'une de ces opinions avait pris pour bannière, dans ces dernières années surtout, les mots de DÉCENTRALISATION, de LIBERTÉS ADMINISTRATIVES. Les hommes de cette école appartiennent, le plus généralement, soit par leurs familles, soit par la situation de leurs propriétés, à

des départements dont le territoire, avant 1789, faisait partie des provinces appelées *Pays d'États*. Sinon par eux-mêmes, au moins par une tradition récente encore; ils ont conservé le souvenir de tous les avantages que les pays d'États trouvaient dans le droit plus ou moins étendu de s'administrer eux-mêmes, et pour retrouver ces avantages, n'espérant pas obtenir le rétablissement des anciennes provinces, ils voudraient étendre la sphère d'action des conseils généraux de département; ils considèrent ces corps comme ayant dû, en droit, hériter de la plupart des prérogatives des anciennes assemblées provinciales et comme n'étant privés de l'exercice de ces prérogatives que par une espèce d'usurpation du pouvoir central.

Il semblerait que leur opinion aurait dû recevoir quelque satisfaction par le décret législatif du 25 mars 1852; mais ce n'est pas ainsi qu'ils entendent la *décentralisation administrative*, objet de leurs vœux. Ce décret, en effet, n'a fait que transporter aux préfets une partie des pouvoirs qui, en matière administrative, étaient depuis longtemps exercés par les ministres; tandis qu'ils auraient voulu, eux, que la décentralisation s'opérât au profit des conseils généraux par quelque institution analogue, peut-être, aux députations permanentes des provinces du royaume de Belgique, députations auxquelles appartient en grande partie l'administration de ces provinces avec le concours des gouverneurs nommés par le roi.

Les hommes de l'autre école, héritiers des traditions du premier Empire, mais exagérant ces traditions dans

de l'honorable M. Vivien, rapporteur, à la Chambre des députés, de la loi du 10 mai 1838, et qui, dans une partie de son rapport, s'exprimait ainsi : « *Le dé-« partement touche de si près à l'État tout entier, qu'il « se confond souvent avec lui; rarement il a ses intérêts « propres; le plus ordinairement il n'est qu'une fraction « du grand tout, une division purement administrative.* »

Ce faisceau de citations a sa valeur sans doute, mais nous croyons qu'on donne à chacune des parties qui le composent une portée qu'elle n'a pas.

Disons d'abord que les deux avis des 20 novembre 1818 et 15 octobre 1819, émis sur une question purement financière par un des comités du conseil d'État, ont été contredits par un avis du conseil d'État en assemblée générale, à la date du 27 août 1834, et dans lequel se trouvent ces mots : « *Considérant que si le décret du* 22 « *décembre* 1789 *et l'instruction du* 8 *janvier* 1790 « *avaient posé en principe que les départements n'étaient « que des divisions territoriales tracées pour la facilité « de l'administration, et excluaient ainsi toute idée qu'il « fût accordé à ces divisions administratives une exis-« tence civile, il est établi par la série des divers actes « postérieurs, et notamment par le décret du* 9 *avril* 1811, « *que les départements sont aptes à posséder les immeu-« bles affectés aux services départementaux.* » Reconnaître que les départements sont aptes à posséder, n'est-ce pas reconnaître aussi qu'ils ont une existence civile, car l'aptitude à posséder, avec ses conséquences, est, on le sait, l'un des principaux caractères de ces individualités collectives que, dans notre langue administrative, on appelle

personnes civiles. A la vérité, le conseil d'État, dans l'avis précité, ne fait remonter qu'à 1811 le droit pour les départements de posséder à titre privé; mais on verra tout à l'heure que ce droit remonte à une époque bien antérieure.

Quant à l'opinion émise par l'honorable M. Vivien, dans son rapport sur la loi du 10 mai 1838, si l'on pèse attentivement chacun des membres de la phrase citée, l'on sera loin d'y trouver un sens aussi absolu que celui qu'on voudrait y donner. M. Vivien, qui avait certainement étudié tous les actes législatifs intervenus depuis 1789, ne pouvait en méconnaître la portée; il faisait partie du conseil d'État lorsque fut émis l'avis du 27 août 1834 : aussi n'a-t-il pas dénié absolument aux départements tout caractère d'individualité. Il admet au contraire, d'une manière implicite, il est vrai, mais qui n'en a pas moins de force, que le département ne se confond pas toujours avec l'État; qu'il a quelquefois ses intérêts propres; que dans certains cas enfin il peut n'être plus considéré comme une simple division administrative. Sans doute, l'honorable rapporteur de la loi du 10 mai 1838 semble ne voir là qu'une situation exceptionnelle et qui ne s'appliquerait qu'à un petit nombre de départements; mais n'est-il pas évident que si on admet qu'un seul département puisse avoir ses intérêts propres et, par suite, une existence qui cesse d'être confondue avec celle de l'État, on consacre aussitôt un principe nécessairement applicable à tous les départements? L'opinion de M. Vivien ne peut donc, à nos yeux, du moins, être considérée comme concluante contre l'existence civile des départements.

Reste maintenant l'argument que l'on considère comme le plus puissant, celui tiré de la phrase déjà citée de l'instruction du 8 janvier 1790 : « *L'État est un; les départe-* « *ments ne sont que des sections d'un même tout; une ad-* « *ministration uniforme doit les embrasser tous dans un* « *régime commun.* » Mais on a donné à cette phrase, nous le croyons, une portée qu'elle n'avait pas, même dans l'esprit des rédacteurs de cette instruction, car dès l'origine on voit les départements admis à faire les principaux actes de *personnes civiles*.

Ainsi dès l'installation des administrations de département, ces administrations eurent à organiser, chacune dans son ressort, les divers services qui leur étaient confiés, et pour cela elles avaient besoin de bâtiments où elles pussent établir certains de ces services. La Nation possédait alors de nombreux édifices provenant des ordres religieux supprimés. Si les départements avaient été considérés comme ne formant que des sections de l'État, dans la véritable acception de ce mot, l'Assemblée nationale n'eût-elle pas mis immédiatement à la disposition des administrations de département les bâtiments qui leur étaient nécessaires? C'est ce qu'elle n'a pas fait, et ces administrations durent *acquérir de la Nation* ces édifices, et en solder le prix au moyen d'impositions établies sur les habitants de chaque département. C'est dans le premier semestre de 1791 que furent rendues la plupart des lois spéciales à chaque département, qui autorisèrent ces acquisitions; or, si à une époque aussi rapprochée de la création des départements, si à une époque où l'esprit qui avait présidé à la rédaction de l'instruction

du 8 janvier 1790 devait subsister dans toute sa force, l'Assemblée nationale elle-même admettait les départements à acquérir et à posséder privativement, n'est-il pas évident qu'elle reconnaissait leur individualité administrative ?

Le préambule du décret du 9 avril 1811 présente également la preuve qu'avant 1811 les départements étaient considérés comme possédant une existence individuelle, complétement séparée de celle de l'Etat. En effet, on voit, dans ce préambule, que les départements occupaient déjà les bâtiments que ce décret leur concédait, à charge d'en payer un loyer et de pourvoir aux réparations, obligations que, à la vérité, ils ne remplissaient pas, mais par la seule tolérance du Gouvernement. Or, pour que les départements pussent être obligés, même en principe, de payer le loyer des locaux qu'ils occupaient, ne fallait-il pas que leur existence fût distincte de celle de l'État, qu'ils eussent une existence propre, en un mot, le caractère de *personnes civiles?*

Enfin, si depuis 1791 les départements ont pu *acquérir et posséder*, il résulte d'un document législatif, qu'ils ont pu, depuis une époque non précisée, mais qui doit être déjà ancienne, recevoir par legs et donations. En effet, la loi du 16 juin 1824 régla la quotité des droits d'enregistrement que les départements auraient à acquitter pour les actes d'acquisition et pour *les donations et legs faits à leur profit.*

Si maintenant nous recherchons dans le régime financier des départements de nouvelles preuves de leur individualité administrative, nous voyons, ainsi que nous

l'établirons ailleurs, que dès 1791 ils durent pourvoir aux dépenses particulières mises à leur charge, au moyen de sous additionnels perçus sur les contribuables de chaque département, et que le produit de ces impositions appartenait aux départements qui les avaient perçues. Le droit individuel de chaque département sur ce produit ne résulte pas seulement de son affectation exclusive aux dépenses locales; il a été formellement reconnu, soit par l'arrêté des Consuls du 25 vendémaire an x (17 octobre 1801), soit par une instruction du ministre de l'intérieur en date du 30 ventôse an XII (21 mars 1804) où l'on trouve cette phrase : « Le fonds des dépenses varia- « bles appartient au département où il est imposé. »

Les départements, on le voit, faisaient donc depuis longues années, sous la tutelle et l'approbation du Gouvernement, tous les actes propres aux *personnes civiles*, acquérir, recevoir, aliéner, plaider, transiger, et la loi du 10 mai 1838 n'a pas créé l'aptitude à exercer ces droits; elle en a seulement réglementé l'exercice. Nous résumant à cet égard, nous pensons donc qu'au point de vue *politique*, celui qui, à nos yeux, guidait l'Assemblée nationale dans son instruction du 8 janvier 1790 les départements étaient et sont encore DES SECTIONS D'UN MÊME TOUT : ce principe forme et doit éternellement former la base du Gouvernement de l'Empire français; mais qu'au point de vue *administratif*, celui qui est l'objet de l'ouvrage que nous abordons, les départements étaient, en fait, dès leur origine, et qu'ils sont aujourd'hui, en droit, de véritables *personnes civiles*.

Après avoir ainsi défini le caractère propre du *dépar-*

tement, nous allons passer en revue les prescriptions législatives qui ont été successivement posées pour la gestion de ses intérêts. Ce n'est pas du premier jet, en effet, que pouvait surgir tout un système nouveau d'administration. De nombreux tâtonnements, de nombreux essais, devaient précéder l'ordre administratif actuel, et ces essais, ces modifications successives sont indispensables à connaître pour l'intelligence de la législation en vigueur. Il n'est pas sans intérêt, d'ailleurs, de voir comment des assemblées dont les fonctions devaient être purement administratives et qui paraissaient devoir, par conséquent, rester en dehors de l'action de la politique, en ont cependant toujours subi l'influence, et comment chacun des Gouvernements qui se sont succédé, depuis soixante ans, est venu leur imprimer le cachet qui lui était propre et modifier plus ou moins profondément leur organisation et leur mode d'action.

L'histoire de l'administration française peut se diviser, ce nous semble, en trois périodes distinctes. La première embrasse les temps de l'ancienne monarchie, et nous avons dû, en raison du but principal de notre ouvrage, nous borner à en dire quelques mots dans cet avant-propos. La seconde période commence à 1789 et se termine à 1838; période bien courte par le nombre des années, immense par tout ce qu'elle a produit, et qui, à ne la considérer même, comme nous devons le faire, qu'au point de vue administratif, présente à l'observation toute une création nouvelle, celle de la science de l'administration. Pour cette époque, nous aurons à faire connaître, succinctement, sans doute, mais avec

assez d'étendue, cependant, pour les faire apprécier, les règles administratives qui ont successivement conduit à l'ordre actuel. Enfin la troisième période date des lois de 1833 pour l'organisation, de 1838 pour les attributions. Ici notre cadre s'élargit, et pour chacune des deux grandes divisions que la nature même des choses nous indique : *organisation*, *attributions*, nous aurons à présenter avec tous les développements qu'elles comportent, non-seulement les règles posées par le texte des deux lois fondamentales qui régissent la matière, mais encore celles qui ont été tracées, soit par des lois subséquentes, soit par les instructions ministérielles, par les avis du conseil d'État, et même par la pratique journalière de l'administration centrale.

Ainsi, sur l'organisation, nous aurons à parler, dans autant de chapitres distincts, du nombre des membres des conseils généraux et de leur répartition entre les différentes parties du département; de la composition et de la tenue des assemblées électorales; de l'éligibilité et des incompatibilités; du jugement des difficultés relatives aux élections; des garanties données par la loi au pouvoir exécutif contre les entraînements ou les excès de pouvoir des conseils généraux; enfin de la tenue des séances.

Sur les attributions, nous aurons à parler du caractère qui leur est propre, selon que les conseils généraux doivent *statuer*, *délibérer* ou *donner un avis*; de la propriété départementale et des actes auxquels la qualité de propriétaire peut donner lieu. Arrivant au système financier des départements, et suivant le cadre tracé par le budget

départemental, nous aurons à traiter des dépenses *ordinaires*, *facultatives*, *extraordinaires* et *spéciales*, ainsi que des ressources destinées à y pourvoir et des règles applicables à l'exécution des dépenses ou des travaux. Enfin nous terminerons par les dispositions qui sortent du domaine de l'administration proprement dite et qui appartiennent à la comptabilité : c'est le recouvrement des ressources départementales, l'ordonnancement, le mandatement et le paiement des dépenses, puis le règlement des comptes départementaux.

Nous aurons ainsi complété le cadre que nous nous sommes tracé, et justifié, nous l'espérons du moins, le titre de cet ouvrage.

---

le 10 janvier 1790, l'Assemblée nationale avait, comme nous l'avons vu, page 9, fait disparaître l'ancienne division administrative de la France, et décidé, en principe, la création des départements, qui devaient être subdivisés en districts et cantons. Elle pourvut, par le même acte, à l'administration de ces nouvelles circonscriptions territoriales, et, fidèle à l'esprit qui la dirigeait, elle adopta la forme collective, celle qui devait le plus facilement échapper à l'action du pouvoir exécutif.

Dans chaque département, une *administration de département*, composée de trente-six membres et d'un procureur général syndic, et dans chaque district une *administration de district*, composée de douze membres et d'un procureur syndic, était chargée d'administrer la circonscription de son ressort.

3. L'Assemblée nationale tenait ses pouvoirs de l'élection ; il était logique que les pouvoirs des administrations de département et de district procédassent également de l'élection. Le droit d'élire ces administrations fut confié aux assemblées électorales, appelées déjà à choisir les représentants de la nation, et qui étaient formées ainsi qu'il suit :

Tous les citoyens actifs se réunissaient en assemblées primaires dans chaque canton, et pour être citoyen actif, il suffisait d'être Français de naissance ou par naturalisation, d'avoir 25 ans accomplis, de payer une contribution directe de la valeur totale de trois journées de travail, enfin, de n'être point dans l'état de domesticité.

Chaque assemblée primaire nommait des électeurs à raison d'un par cent citoyens actifs, et, pour être électeur, il fallait être citoyen actif et payer une cote de contribution directe de la valeur d'au moins dix journées de travail.

Les électeurs ainsi nommés devaient, aux termes de l'article 2, section 2, du décret précité, se réunir, dans chaque département, en une seule assemblée, et élire trente-six personnes pour former l'*administration de département*.

4. Tout électeur était éligible aux fonctions d'administrateur du département ; toutefois, le choix devait être fait de manière à ce que chaque district fût représenté dans l'*administration de département* par deux membres au moins.

Nul ne pouvait, d'ailleurs, être à la fois membre de l'administration de département et d'une administration de district, ni même d'un corps municipal. Une incompatibilité absolue écartait aussi des administrations de département les citoyens employés au recouvrement des impôts que nous appellerions aujourd'hui contributions indirectes.

Le premier système électoral, institué en 1789, était, comme on voit, l'élection à deux degrés, et si le degré inférieur ne constituait pas le suffrage universel proprement dit, au moins en était-il bien près, en raison de la modicité du cens exigé pour être citoyen actif.

Les administrations de département étaient élues pour quatre ans, et devaient être renouvelées par moitié tous les deux ans, la première fois au sort, et ensuite à tour d'ancienneté ; les membres étaient rééligibles.

5. La même assemblée électorale nommait également, pour siéger près de chaque administration de département, un procureur général syndic. Il était élu pour quatre ans, et il pouvait être réélu pour une seconde période de même durée ; mais, ensuite, il ne pouvait plus être appelé aux mêmes fonctions qu'après un intervalle de quatre années.

6. Il eût été impossible, on le comprend, d'exiger

que des citoyens choisis ainsi dans toutes les parties du département abandonnassent leur domicile et leurs propres affaires, d'une manière permanente, pour consacrer gratuitement leur temps aux soins de l'administration. La marche des affaires administratives eût d'ailleurs été par trop entravée, si chaque décision à prendre sur des matières, souvent urgentes, eût dû être mise en délibération dans une assemblée de trente-six personnes. Le décret du 22 décembre 1789 régla donc que les administrations de département se diviseraient en deux sections: l'une, composée de huit membres seulement, et portant le titre de *Directoire de département*, devait être *toujours en activité pour l'expédition des affaires*; elle devait être renouvelée tous les deux ans par moitié; l'autre section, composée de vingt-huit membres, et portant le titre de *Conseil de département*, ne devait tenir que des sessions annuelles dont la durée ne devait pas dépasser un mois.

7. Aux termes de l'article 24 de la section 2 du même décret, à l'ouverture de la session annuelle du conseil de département, le directoire devait rendre compte au conseil de sa gestion, et, ce compte rendu, la division de l'*administration de département* en deux sections devait cesser pendant toute la durée de la session; les membres du directoire auraient pris séance avec ceux du conseil, et l'assemblée générale aurait alors statué sur toutes les affaires, même d'administration courante.

8. Mais, avant même la première session des conseils de département, on reconnut que cette disposition était inadmissible, et que, même pendant la durée des sessions annuelles, une assemblée aussi nombreuse ne pouvait être chargée de l'action exécutive.

Un décret du 2-5 novembre 1790 disposa donc :

Que les directoires de département et de district ne cesseraient

pas d'être en activité pendant les assemblées des conseils de département et de district; qu'ils continueraient les fonctions particulières qui leur étaient attribuées, les conseils de département et de district ne devant pas s'occuper des affaires d'exécution; que ceux qui composaient les directoires ne pourraient pas pour cela se dispenser ou être empêchés d'assister à l'assemblée générale dont ils sont membres.

9. Le procureur général syndic avait séance aux assemblées générales de l'administration de département, avec voix consultative, seulement; mais il ne pouvait y être fait aucun rapport sans qu'il lui en eût été donné communication, ni être pris aucune délibération sans qu'il fût entendu; il avait de même séance, avec voix consultative, au directoire de département, et il était chargé de la suite de toutes les affaires.

10. L'administration des départements fut donc, dès l'origine, partagée entre *la délibération* et *l'action*; l'une appartenant à une assemblée dont les sessions étaient annuelles, l'autre remise à une assemblée moins nombreuse, qui devait s'occuper chaque jour de l'exécution des délibérations du conseil et de l'expédition des affaires.

11. Ce qui frappe tout d'abord dans cette organisation, c'est la faible part d'influence laissée au pouvoir central sur l'administration des départements.

Les membres du directoire de département, en effet, dépositaires de l'autorité administrative, avaient la même origine que les membres du conseil. Le procureur général syndic, chargé d'assurer et de maintenir l'exécution des lois, et qui, à ce titre, eût pu être considéré comme le représentant du pouvoir exécutif, le procureur général syndic tenait également ses pouvoirs de l'élection, sans qu'il eût besoin d'aucune confirmation venue d'en haut. Or, pour qui sait combien les fonctionnaires nés de l'élection sont disposés, dans les temps de troubles surtout, à ne reconnaître d'autre pouvoir que celui dont ils émanent, il est facile de voir que le roi, malgré son titre de

chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, devait être à peu près sans autorité vis-à-vis des administrations créées par le décret du 22 décembre 1789.

12. A la vérité, l'article 5, section 3, de ce décret, portait que *les délibérations des assemblées administratives de département, sur tous les objets qui intéressaient le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles ou des travaux extraordinaires, ne pourraient être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi;* mais cette restriction mise au pouvoir des administrations de département devait être à peu près sans efficacité, puisque le roi n'avait dans leur sein aucun délégué qui pût rendre compte des infractions à cette règle. Il résultait d'ailleurs des termes mêmes que nous venons de citer, que, pour tous les actes de l'administration ordinaire, aucune approbation supérieure n'était nécessaire.

13. Ce système constituait donc pour les administrations locales une indépendance à peu près absolue, et l'Assemblée nationale reconnut bientôt, sans doute, les dangers qui pouvaient en surgir, puisque, dans la constitution du 3-14 septembre 1791, elle donna au roi le droit de *suspendre de leurs fonctions les administrateurs de département, dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettaient par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique;* mais cette suspension n'était que *provisoire* et le roi devait en référer au Corps législatif, qui pouvait, ou lever la suspension ou la confirmer. C'était au Corps législatif également qu'était réservé le droit de dissoudre les administrations de département coupables de désobéissance aux lois, et de renvoyer les administrateurs devant les tribunaux criminels, s'il y avait lieu.

Ainsi, l'autorité royale était désarmée vis-à-vis d'ad-

ministrations qui puisaient leur force dans le principe, alors tout-puissant, de l'élection populaire et qui n'avaient à reconnaître d'autre supérieur réel que le Corps législatif. Les administrations de département elles-mêmes eurent bientôt à lutter, souvent sans succès, soit contre les administrations de district, soit contre les administrations municipales. Le système créé par le décret du 22 décembre 1789 semblait donc condamné en naissant à l'impuissance de faire le bien.

14. Peu après, d'ailleurs, les corps administratifs furent appelés par le Gouvernement lui-même à devenir des corps politiques. A peine la suspension du roi avait-elle été prononcée, qu'un décret du 16 août 1792 ordonna la publicité des séances des conseils de département. Un second décret du 27 août 1792 étendit cette mesure aux séances des directoires de département, et l'on sait ce que pouvait produire, à cette époque de fatale mémoire, la publicité des séances. Enfin, comme si ces mesures n'eussent pas suffi pour détruire tous les rouages de l'administration, un décret de la Convention nationale, en date du 18 mars 1793, ordonna que les conseils généraux des départements, des districts et des communes se constitueraient en permanence. Toute administration fut dès lors impossible, et l'organisation départementale créée par le décret du 22 décembre 1789 avait, en fait, cessé d'exister.

SECTION II.

ORGANISATION D'APRÈS LE DÉCRET DU 14 FRIMAIRE AN II (4 DÉCEMBRE 1793).

15. La monarchie vaincue avait fait place à la République; la Convention nationale avait succédé à l'Assemblée nationale; la permanence des administrations de

département et de district, la publicité de leurs séances, en avaient fait autant de corps politiques dont les actes échappaient à tout contrôle, et l'anarchie menaçait jusqu'à l'existence du pouvoir central, malgré la toute-puissance dont il s'était armé.

La Convention comprit le danger, et par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), qui organisait le *gouvernement provisoire et révolutionnaire* décrété par celle du 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793), elle supprima les conseils de département et de district, ainsi que les procureurs généraux et les procureurs syndics placés près de ces administrations. Les directoires de département, conservés par cette loi, restèrent chargés de l'administration; les directoires de district furent appelés à exécuter les mesures de *gouvernement et de salut public*, et pour les diriger dans cette mission des *agents nationaux* nommés par la Convention furent placés près d'eux.

Les besoins de l'administration, il faut le dire, entrèrent pour bien peu dans l'adoption de ce système, et si nous lui donnons place ici, c'est uniquement pour n'omettre aucun des actes qui ont eu pour objet l'organisation de l'administration départementale.

SECTION III

ORGANISATION D'APRÈS LE DÉCRET DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 AOUT 1795).

16. Le Gouvernement *provisoire et révolutionnaire* avait duré près de deux années. La constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) établit au sommet de la hiérarchie des pouvoirs publics un Directoire exécutif et un Corps législatif divisé en deux Chambres, le conseil des Anciens et le conseil des Cinq-Cents. Cette organisation

politique eut pour conséquence de nouvelles modifications dans l'organisation des administrations départementales.

Les conseils de département, supprimés par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), comme nous l'avons vu plus haut, n° 15, ne furent point rétablis, et les directoires de département furent remplacés par des *administrations centrales* composées de cinq membres seulement. La division des départements en *districts* cessa d'exister, et fit place à des *administrations municipales de canton*, qui agissaient sous la direction immédiate des administrations centrales.

17. Les membres des administrations centrales étaient élus par les assemblées électorales chargées d'élire les membres des deux Chambres; toutefois, le système électoral reçut quelques modifications que nous devons signaler.

L'élection à deux degrés, établie par le décret du 22 décembre 1789, fut conservée; mais les assemblées primaires ne durent plus nommer qu'un électeur à raison de deux cents citoyens actifs, ce qui réduisait le nombre des électeurs de moitié; et, pour être électeur, il ne suffit plus de payer une contribution directe de la valeur totale de dix journées de travail; il fallait être propriétaire, usufruitier, ou au moins locataire de biens-fonds produisant un revenu gradué de cent à deux cents journées de travail, selon l'importance de la commune. Il est même à remarquer que, dans les communes rurales, le propriétaire ou l'usufruitier n'était tenu de justifier que d'un revenu égal à cent cinquante journées de travail, tandis que le fermier ou métayer ne pouvait être électeur que si la ferme qu'il exploitait était d'un revenu égal à deux cents journées du travail. Cette faveur accordée *à la propriété* est le premier rudiment du système électoral qui a régi la France de 1814 à 1848.

18. Les membres des administrations centrales étaient nommés pour cinq ans et devaient être renouvelés par cinquième chaque année; ils étaient rééligibles une première fois, sans intervalle; mais, ce second mandat expiré, ils ne pouvaient plus être élus de nouveau qu'après un intervalle de deux ans.

19. Pour être membre d'une administration centrale, il fallait être âgé de vingt-cinq ans au moins. Les incompatibilités écrites dans le décret de 1789 ne furent pas reproduites dans la constitution de l'an III, mais elles étaient de nature à être maintenues de droit. On y ajouta la condition que le père et le fils, les frères, l'oncle et le neveu, et les alliés au même degré, ne pourraient être, simultanément, membres de la même administration centrale, ni même s'y succéder qu'après un intervalle de deux années. On conçoit la nécessité de ces restrictions, à l'égard de corps administratifs composés de cinq personnes seulement.

20. Nous avons vu, plus haut, n° 11, à quel point le décret du 22 décembre 1789 avait désarmé le pouvoir exécutif vis-à-vis des administrations de département, ne lui laissant qu'un contrôle purement nominal et presque entièrement dépourvu de sanction. La constitution de l'an III ne commit pas la même faute.

Ainsi, près de chaque administration centrale, fut placé un *commissaire* nommé par le Directoire exécutif, révocable par lui, et qui devait surveiller et requérir l'exécution des lois. Les seules conditions mises au choix du Directoire exécutif, étaient que le commissaire fût agé de vingt-cinq ans au moins, et domicilié dans le département depuis un an.

21. Les ministres, chacun dans l'ordre de ses attributions, eurent le droit d'annuler les actes des administrations centrales, lorsque ces actes étaient contraires aux

lois ou aux ordres des autorités supérieures ; ils pouvaient également suspendre de leurs fonctions les administrateurs qui avaient contrevenu aux lois ou aux ordres des autorités supérieures; toutefois, l'annulation des actes et la suspension des administrateurs n'étaient définitives que par l'approbation du Directoire exécutif.

22. Le Directoire exécutif pouvait aussi annuler directement les actes des administrations centrales de département ; il pouvait suspendre ou destituer immédiatement les membres de ces administrations, et les renvoyer devant les tribunaux, lorsqu'il y avait lieu. Il ne devait plus, dans ces différents cas, en être référé au Corps législatif, comme sous l'empire de la constitution de 1791.

23. Enfin, lorsque les cinq membres d'une administration centrale étaient destitués à la fois, le Directoire pourvoyait à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante; toutefois, il ne pouvait choisir ces suppléants provisoires que parmi les anciens administrateurs du même département.

Le pouvoir central, comme on voit, était donc placé, vis-à-vis des administrations locales, dans des conditions bien différentes de celles qui résultaient du décret du 22 décembre 1789. Non-seulement des administrations composées de cinq personnes devaient faire craindre moins de résistance aux ordres qu'elles recevaient ; non-seulement les membres de ces administrations pouvaient être frappés, dans leurs actes par le droit d'annulation, dans leurs personnes par le droit de destitution, mais encore un commissaire du Directoire exécutif, nommé et révocable par ce pouvoir, exerçait sur tous les actes des administrations centrales une surveillance constante et une action puissante.

24. Cette organisation de l'administration départementale ne devait cependant avoir encore qu'une courte

durée, et une nouvelle phase politique vint bientôt y substituer un autre système.

SECTION IV.

ORGANISATION D'APRÈS LA CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE AN VIII (13 DÉCEMBRE 1799) ET LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII (17 FÉVRIER 1800).

25. Un Gouvernement débile et corrompu avait laissé s'avilir le principe même de l'autorité ; le génie puissant qui saisit le pouvoir le 18 brumaire an VIII, comprit la nécessité de rendre à l'autorité la force dont elle a besoin pour faire le bien. Il voulut donc que le pouvoir exécutif fût, à tous les degrés de la hiérarchie, concentré dans les mains d'un seul, et que des *corps* délibérants, dont les réunions ne seraient point permanentes, fussent appelés à éclairer le pouvoir sur les intérêts du pays.

A la tête de chaque département fut placé un préfet, chargé seul de l'administration, et qui, à cet égard, remplaçait à la fois l'administration centrale et le commissaire du Directoire exécutif qu'avait établis la *constitution* du 5 fructidor an III (22 août 1795). Les départements furent divisés non plus en *districts*, mais en *arrondissements communaux*, à la tête desquels fut placé un sous-préfet, n'agissant, pour la plus grande partie de ses fonctions, que sous les ordres et par l'impulsion du préfet.

Le contentieux administratif fut attribué, dans chaque département, à un conseil de préfecture, composé de 3 ou de 5 membres.

Enfin, un conseil général de département, composé de 16 à 24 membres, selon l'importance des départements, et qui ne devait tenir qu'une session de 15 jours

par an, fut chargé de régler, sous l'approbation de l'autorité supérieure, les intérêts financiers du département. Dans chaque arrondissement, un conseil composé de 11 membres devait éclairer, par ses avis, les délibérations du conseil général.

26. Tel est l'ensemble du système administratif fondé par la constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), système si bien conçu, si bien en rapport avec les besoins du pays, qu'il a survécu aux révolutions qu'a subies le gouvernement de la France depuis un demi-siècle.

27. L'article 41 de la constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) donnait au premier consul, en termes généraux, la nomination des membres des administrations locales; l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), plus explicite à cet égard, lui attribua la nomination des membres des conseils généraux de département et des membres des conseils d'arrondissement.

Les articles 7 et 8 de la constitution précitée avaient, à la vérité, établi pour ces nominations une sorte de candidature. Ainsi, les citoyens de chaque arrondissement devaient désigner, par leurs suffrages, ceux d'entre eux qu'ils croiraient les plus propres à gérer les affaires publiques; cette *liste communale de confiance* devait présenter un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit de coopérer à sa formation. C'était dans cette liste que devaient être choisis les fonctionnaires publics de l'arrondissement. De même, les citoyens compris sur les listes communales de confiance de chaque département, devaient désigner un dixième d'entre eux, et c'était dans cette liste départementale que devaient être pris les fonctionnaires publics du département. Mais ces dispositions, d'une exécution diffi-

clie, peu compatibles, d'ailleurs, avec l'unité du pouvoir, ne furent pas maintenues.

28. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an x (4 août 1802) décréta, art. 28 et 30, que les conseils d'arrondissement et les conseils généraux de département seraient renouvelés par tiers, tous les cinq ans; qu'à cet effet, les colléges électoraux d'arrondissement présenteraient au premier consul, pour chaque place vacante dans le conseil d'arrondissement, deux citoyens domiciliés dans l'arrondissement, et que les colléges électoraux de département présenteraient, pour chaque place vacante dans le conseil général, deux citoyens domiciliés dans le département. Ce mode de présentation tomba presque aussitôt en désuétude, et les nominations aux conseils de département et d'arrondissement se firent sur la seule proposition du ministre de l'intérieur, éclairé lui-même par une liste triple de candidats que lui adressait, pour chaque vacance, le préfet du département.

29. Le Gouvernement de la Restauration ne changea rien à l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement; il continua également à nommer les membres de ces conseils, en vertu de l'article 14 de la charte de 1814, qui attribuait au roi la nomination de tous les emplois d'administration publique, et ce droit s'exerça longtemps sans réclamations.

30. Mais dans les dernières années de ce Gouvernement, la puissance qu'acquérait l'opposition dans la chambre élective, ébranla ce mode de nomination. L'opposition, appuyée à cet égard, il faut le dire, sur l'opinion du pays, demandait que les membres des conseils généraux de département, des conseils d'arrondissement, et même ceux des conseils municipaux, reçussent leurs pouvoirs du libre suffrage de leurs concitoyens. Contre

la nomination par le pouvoir exécutif, on objectait que les conseils généraux ont pour mission principale, non-seulement de proposer le budget départemental qui résume en grande partie l'administration du département, mais encore d'entendre et de discuter le compte que doit rendre le préfet de l'emploi des ressources mises à sa disposition. Comment, disait-on, cette mission peut-elle être librement accomplie, comment les conseils généraux peuvent-ils exercer un contrôle réel sur les actes de l'administration préfectorale, alors que les membres de ces conseils sont nommés sur la proposition du préfet, alors surtout que le droit de révocation, rarement exercé, sans doute, mais qui n'en existait pas moins, semble une menace permanente contre toute contradiction trop vive, de la part de ceux-là mêmes qui sont institués pour contrôler les actes de l'administrateur du département?

Sans admettre comme entièrement fondés les reproches adressés au mode de nomination des membres des conseils de département et d'arrondissement, le Gouvernement de Charles X crut devoir céder sur ce point, et il présenta aux chambres, en 1828, un projet de loi qui avait pour objet de remettre à l'élection le choix des membres de ces conseils : il ne fut pas donné à ce Gouvernement d'achever son œuvre.

CHAPITRE II.

ORGANISATION D'APRÈS LES LOIS DES 22 JUIN 1833 ET 7 JUILLET 1852.

31. Nous n'avons à nous occuper ici ni des causes ni du caractère de la révolution de juillet 1830. Nous nous bornerons à rappeler que l'un des principaux résultats de cet événement fut d'accroître notablement l'influence de

la chambre élective, et, comme conséquence, de fortifier et d'étendre le principe même de l'élection, en le replaçant dans celles de nos lois d'organisation administrative qui en avaient été dotées en 1789. Aussi la Charte de 1830, faite, comme on sait, par la Chambre des députés elle-même, décréta-t-elle que *les institutions départementales et municipales seraient fondées sur un système électif.*

La loi du 21 mars 1831 satisfit à cette prescription de la Charte en remettant à des électeurs la nomination des membres des conseils municipaux. Dès le mois de septembre 1831, le Gouvernement porta à la Chambre des députés un projet de loi sur l'*organisation départementale;* différentes circonstances en retardèrent la discussion, et ce ne fut que le 22 juin 1833 que put être promulguée la loi qui rendait à l'élection la nomination des membres des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement.

Bien que le système électoral ait subi, par l'effet d'une révolution nouvelle, de profondes modifications, comme l'organisation de ces conseils a été maintenue en grande partie, nous croyons devoir examiner, avec quelque développement, les dispositions de la loi du 22 juin 1833 (*V. Annexe n°* 1). Nous ne suivrons pas, pour cet examen, les articles de cette loi dans l'ordre où ils s'y trouvent inscrits; nous les grouperons d'après les rapports qu'ils ont entre eux, et nous ferons connaître en même temps les modifications que certaines de leurs dispositions ont subies par l'effet des lois rendues à la suite de la révolution de 1848.

SECTION PREMIÈRE.

DU NOMBRE DES MEMBRES DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

32. Ce ne fut pas sans discussion que le législateur de 1833 arriva à déterminer le nombre de membres dont devaient se composer les conseils généraux de département, et comment ce nombre serait réparti entre les diverses fractions du département.

Nous avons vu, n° 25, que la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) avait fixé le nombre des membres des conseils généraux à seize, vingt et vingt-quatre, selon l'importance des départements. Dans le projet de loi qu'il porta aux Chambres, en 1831, le gouvernement du roi Louis-Philippe avait adopté le même principe ; il avait seulement divisé les départements en quatre classes au lieu de trois, celui de la Seine restant hors classe. Dans la première classe, comprenant quatorze départements, le conseil général eût été composé de trente membres; dans la seconde classe, comprenant seize départements, il devait y avoir vingt-quatre membres ; il y en aurait eu vingt dans la troisième classe, comprenant quarante-neuf départements ; enfin, dans la quatrième classe, qui comprenait six départements seulement, le conseil général ne devait être composé que de seize membres.

Le système proposé par le Gouvernement ne fut pas admis par les Chambres, et ce fut, il faut le reconnaître, par des motifs plausibles.

Les rapports des commissions, ainsi que la discussion, démontrèrent, en effet, qu'il n'y avait pas de raison fondée pour fixer le nombre des membres des conseils généraux d'après l'importance de chaque département. Cette

base, faisait-on remarquer, devrait sans doute être adoptée s'il s'agissait de déterminer le nombre de députés que chaque département aurait à envoyer à la Chambre élective ; mais l'action des conseils généraux est limitée par le territoire du département ; ces assemblées n'ont à s'occuper que des intérêts propres au département, sans que leurs délibérations puissent exercer aucune influence sur les intérêts d'un autre département. Dès lors, qu'importerait au département du Nord, par exemple, que le conseil général du département de la Creuse fût aussi nombreux que celui du Nord ? Ce qui est nécessaire, c'est que, dans chaque département, les différentes localités soient, autant que possible, représentées au conseil général ; c'est que les membres du conseil soient répartis entre les différentes parties du département, de manière à ce que les intérêts des cantons pauvres y soient défendus comme ceux des cantons plus riches.

33. On crut atteindre ce but en décidant, *en principe*, que les conseils généraux se composeraient d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, et qu'un membre serait élu dans chaque canton. Nous disons en principe, car on fut aussitôt entraîné à faire à cette règle une exception qui, en fait, s'appliquait au plus grand nombre des départements, 45 sur 86. Diverses considérations paraissent avoir motivé cette exception.

On fut sans doute frappé, d'abord, de cette circonstance, qu'en donnant un membre du conseil général à chaque canton, on donnait une représentation égale, dans le sein de ce conseil, à des agglomérations de population qui différaient entre elles dans la proportion de 1 à 10. Ainsi, il y a en France 5 cantons qui ont moins de 1,500 âmes de population ; 6 qui ont une population de

1,500 à 2,000 âmes; 25 de 2,000 à 3,000; 47 de 3,000 à 4,000; 61 de 4,000 à 5,000; 874 de 5,000 à 10,000; 1,655 de 10,000 à 20,000; enfin 174 qui ont plus de 20,000 âmes de population. Était-il juste que, dans le sein d'un conseil général, un canton de 20,000 âmes de population n'eût qu'une voix comme celui d'une population de 1,500 âmes, et, par conséquent, n'exerçât pas plus d'influence sur les délibérations, bien qu'il l'emportât beaucoup par la masse de ses intérêts ?

Un autre motif encore fut présenté contre l'attribution absolue d'un membre à chaque canton.

Les 86 départements se classent, quant au nombre de leurs cantons, ainsi qu'il suit :

2 départements ont 60 cantons; 1 en a 49; 3 en ont 48; 2 en ont 47; 2 en ont 45; 4 en ont 43; 1 en a 42; 1 en a 41; 2 en ont 40; 2 en ont 39; 1 en a 38; 4 en ont 37; 4 en ont 36; 6 en ont 35; 1 en a 34; 1 en a 33; 3 en ont 32; 6 en ont 31; 3 en ont 30; 6 en ont 29; 8 en ont 28; 6 en ont 27; 3 en ont 26; 3 en ont 25; 5 en ont 24; 2 en ont 23; 2 en ont 20; 1 en a 17; enfin celui de la Seine n'a que 8 cantons hors Paris.

On objecta que des assemblées de 60, de 50, même de 40 membres, seraient peut-être difficiles à diriger; que ce ne serait plus là un conseil de famille appelé à s'occuper modestement des intérêts locaux; qu'enfin, dans des réunions aussi nombreuses, le désir de briller créerait bientôt une tribune d'où les orateurs parleraient souvent pour le dehors, au grand préjudice des affaires du département.

Pour obvier à ces divers inconvénients, on ajouta donc à l'article 2 de la loi une disposition d'après laquelle le nombre des membres d'un conseil général ne pourrait pas dépasser trente, et, par l'article 3, on détermina que, dans les départements qui ont plus de trente can-

tons, des réunions de cantons seraient opérées, de telle sorte que le département fût divisé en trente circonscriptions électorales.

Quelque valeur que paraissent présenter les considérations qui firent adopter cette disposition restrictive du principe général, nous croyons qu'elles étaient plus apparentes que fondées.

D'une part, en effet, le canton le moins puissant par sa population, presque toujours aussi le moins riche, est justement celui dont les intérêts ont le plus besoin d'être défendus dans le sein du conseil général, c'est-à-dire d'y avoir un représentant spécial. D'autre part, ne voyons-nous pas d'autres assemblées appelées aussi à s'occuper d'intérêts locaux et spéciaux, telles que les conseils généraux du commerce et des manufactures, délibérer régulièrement et paisiblement, bien qu'elles soient composées de beaucoup plus de trente membres?

Ce qui est certain, c'est que l'expérience n'avait pas sanctionné l'exception faite par les articles 2 et 3 de la loi du 22 juin 1833 pour les quarante-cinq départements ayant plus de trente cantons, et nous pouvons en donner pour preuve, non-seulement les réclamations dont ce système a été l'objet dès l'origine, mais encore les vifs dissentiments qui ont presque toujours éclaté entre les cantons appelés à nommer un membre chargé de les représenter en commun au conseil général.

34. Le décret du 3 juillet 1848 (*V. Annexe n° XXXV*) satisfit donc à un vœu généralement exprimé, en décrétant, par son article 1er, qu'il serait élu un membre du conseil général dans chaque canton. Cette disposition a été maintenue par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1852 (*V. Annexe n° XLII*), et nous devons dire que l'expérience de sept sessions n'a pas fait apparaître les inconvénients que l'on avait paru craindre, en 1833, de la

présence de plus de trente membres dans les conseils généraux.

SECTION II.

DES FORMES DE L'ÉLECTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

35. La composition des assemblées électorales appelées à choisir les membres des conseils généraux ne fut pas l'objet de moins de discussions que ne l'avait été le nombre de ces membres.

Le projet du Gouvernement composait ces assemblées de tous les citoyens inscrits sur la liste électorale et sur celle du jury, ayant leur domicile réel ou politique dans la circonscription électorale ; si le nombre des électeurs de ces deux catégories réunies ne s'élevait pas, par circonscription électorale, à 1/200 de la population générale de cette même circonscription, il devait être élevé à cette proportion par l'adjonction des plus imposés, au-dessous du cens électoral, âgés de vingt-cinq ans accomplis. On devait compter à chaque électeur les contributions directes qu'il payait dans toute la France ; enfin, dans aucun cas, le nombre des électeurs ne devait être au-dessous de 50 par circonscription électorale, et pour compléter ce nombre, s'il y avait lieu, on devait avoir recours aux plus imposés.

La Chambre des députés pensa que ce système ne donnait pas à l'élection des membres des conseils généraux un caractère local assez prononcé. Le conseil général, faisait remarquer le rapporteur, est à l'égard du département ce qu'est le conseil municipal à l'égard de la commune ; il faut donc que l'élection des membres du conseil général soit imprégnée de l'esprit local, et pour cela il faut appeler à concourir à cette élection, en première ligne, ceux qui ont le plus d'intérêt à la bonne administration du département.

Le projet amendé par la Chambre des députés composait donc ainsi les assemblées électorales :

1° Les citoyens les imposés *dans le département*, jusqu'à concurrence d'un nombre égal à 1/200 de la population générale de la circonscription électorale ;

2° Tous les citoyens inscrits sur la liste départementale du jury ;

3° Les citoyens qui, réunissant les conditions nécessaires pour figurer sur cette liste, n'y auraient cependant pas été portés, en raison d'une incompatibilité de fonctions avec celles de juré ;

4° Les électeurs politiques d'autres départements qui auraient élu leur domicile dans le département.

Pour mieux établir le caractère local de l'élection, il devait être décidé que les citoyens compris dans ces trois derniers paragraphes, et qui seraient en même temps inscrits sur la liste des plus imposés de la circonscription, voteraient en cette dernière qualité.

Enfin, si l'ensemble de ces dispositions ne donnait pas un nombre de 50 électeurs au moins par circonscription électorale, le complément devait être formé par l'appel des plus imposés.

La Chambre des pairs n'admit ni le système du Gouvernement ni celui de la Chambre des députés. L'un et l'autre étaient en effet fort compliqués, et par conséquent d'une exécution difficile. On vit d'ailleurs de graves inconvénients à faire nommer les membres des conseils généraux par une catégorie d'électeurs autre que celle appelée à élire les députés ; on craignit que si les assemblées électorales relatives aux conseils généraux étaient composées de citoyens payant un cens moins élevé que pour les élections politiques, la loi électorale politique n'en fût ébranlée. On décida donc que les assemblées électorales pour la nomination des membres des conseils

généraux seraient composées 1° des électeurs et 2° des citoyens portés sur la liste du jury. Dans le cas cependant où l'assemblée n'atteindrait pas le nombre de 50 membres, le complément devait être formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

La Chambre des députés et le Gouvernement donnèrent leur adhésion à cette proposition, qui forme le premier paragraphe de l'article 3 de la loi du 22 juin 1833.

Pour faire apprécier la nécessité de la disposition relative à l'appel des plus imposés, dans le cas où le nombre des électeurs de la circonscription était au-dessous de 50, il est nécessaire de dire que d'après une statistique électorale rédigée au ministère de l'intérieur en 1832, il y avait alors en France, le département de la Seine excepté, 69 cantons n'ayant pas un seul électeur politique; 97 cantons qui n'en avaient que de 1 à 4; 134, de 5 à 9; 159, de 10 à 14; 200, de 15 à 19; 198, de 20 à 24; 217, de 25 à 29; 383, de 30 à 39; enfin 313, de 40 à 49. Dans ces 1,776 cantons formant en nombre plus de la moitié des cantons de la France, les assemblées électorales chargées d'élire les membres des conseils généraux eussent donc été composées d'un nombre d'électeurs trop restreint pour qu'on pût considérer l'élection comme exprimant le vœu de la population.

Nous ajouterons que cet état de choses se modifiait par l'augmentation graduelle du nombre des électeurs politiques. Ainsi, en 1833, il avait été nécessaire de recourir à l'adjonction des plus imposés dans 1,400 cantons. En 1838, sur 2,846 cantons, il n'y en avait plus eu que 1,230, appartenant à 81 départements, où il avait été nécessaire d'appeler les plus imposés pour former le nombre de 50 électeurs. Enfin en 1843, le nombre de ces cantons n'avait plus été que de 1,080.

Nous n'entrerons ici dans aucun autre détail sur le

système électoral établi par la loi du 22 juin 1833 ni sur son application, ce système ayant été complétement abrogé en 1848.

36. Par un décret du 5 mars 1848, le Gouvernement provisoire de la République avait établi, pour l'élection des représentants du peuple, le suffrage *direct et universel.* Ainsi, aucune condition de cens, pas même celle du payement de trois journées de travail admise en 1789; pour être électeur, il suffisait d'être Français et âgé de vingt et un ans, de résider dans la commune depuis six mois et de jouir des droits civiques; enfin le vote avait lieu au chef-lieu de canton, et par scrutin de liste.

Le décret du 3 juillet 1848 appliqua le suffrage universel et direct à l'élection des membres des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux de département, mais avec quelques dispositions additionnelles relatives au domicile. Ainsi, pour pouvoir prendre part à l'élection des membres de ces divers conseils, il fallait avoir son domicile réel dans la commune depuis un an.

Les lois des 15 mars 1849 et 31 mai 1850 vinrent successivement modifier le système électoral établi par le Gouvernement provisoire, et les conditions nouvelles posées dans ces lois devaient, sans que cela fût écrit, agir sur les élections départementales; mais ces lois elles-mêmes furent abrogées par le décret législatif du Prince-Président de la République, en date du 2 décembre 1851, qui rétablit le suffrage universel. Un second décret organique, en date du 2 février 1852 (*V. Annexe n°* XXXVI), et relatif à l'élection des députés au Corps législatif, maintint le suffrage direct et universel, mais il supprima le scrutin de liste et décida que les électeurs se réuniraient non plus au chef-lieu du canton, mais au chef-lieu de la commune. Aux termes de ce décret sont électeurs, sans

condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, et sauf certaines restrictions résultant de condamnations judiciaires. Un décret réglementaire, rendu le même jour, détermina les formes de l'élection. (*V. Annexe n°* XXXVII.)

37. Les deux décrets du 2 février 1852 n'avaient statué qu'en ce qui concernait les élections politiques, mais une partie des règles qu'ils posaient devaient nécessairement réagir sur les élections municipales et départementales. Toute incertitude fut levée sur ce point par la loi du 7 juillet 1852 (*V. Annexe n°* XLII), dont voici le résumé, en ce qui concerne l'élection des membres des conseils généraux.

L'article 2 de cette loi porte que jusqu'à la loi définitive qui doit régler l'organisation départementale et municipale, les élections auront lieu conformément aux lois existantes, sauf les modifications portées en la présente loi.

Aux termes de l'article 3, le vote pour l'élection des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, a lieu par commune, sur les listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif, conformément aux dispositions des décrets du 2 février 1852.

Le recensement des votes est fait au chef-lieu du canton.

Enfin, aux termes de l'article 4, nul n'est élu membre desdits conseils au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni :

1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la ma-

jorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Nous ne nous occuperons ici ni de la formation des listes électorales pour les élections départementales, ni des formes des opérations électorales, puisque, comme nous venons de le voir, la loi du 7 juillet 1852 a déclaré que les décrets organique et réglementaire du 2 février 1852 y seraient applicables; nous croyons devoir nous borner à nous référer à ces décrets mêmes, ainsi qu'aux instructions données par le ministre de l'intérieur dans la circulaire du 8 juillet 1852 (*V. Annexe n°* XLIII.)

SECTION III.

TENUE DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES.

38. Les articles 34 à 49 de la loi du 22 juin 1833 réglaient la tenue des assemblées électorales, ainsi que les formes que devaient observer ces assemblées dans leurs opérations. Nous nous arrêterons peu sur ce sujet, puisque ces formes ont été modifiées.

Les électeurs étaient convoqués par le préfet au chef-lieu du canton, si l'assemblée ne comprenait qu'un seul canton; au chef-lieu des cantons réunis, lorsque la réunion de deux ou plusieurs cantons avait été prononcée en exécution du deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi. Le préfet pouvait, d'ailleurs, désigner pour la tenue de l'assemblée une commune autre que le chef-lieu de canton, lorsque la situation topographique des lieux ou la facilité des communications le rendait préférable.

Il ne devait y avoir qu'une assemblée lorsque le nombre des électeurs ne dépassait pas 300; au delà de ce nombre l'assemblée devait être divisée en sections, par

arrêté du préfet, et de manière à ce qu'aucune section ne comprît moins de 100 ni plus de 300 électeurs.

Lorsque l'assemblée n'était pas divisée en sections, la présidence était attribuée par la loi au maire du chef-lieu de canton; en cas de division de l'assemblée en sections, le maire présidait la première section; les adjoints, et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de la commune, selon l'ordre du tableau, présidaient les autres sections.

39. Les formes à suivre pour les opérations électorales étaient calquées sur celles prescrites par la loi du 19 avril 1831 sur les élections politiques; elles avaient été maintenues en grande partie par l'article 15 du décret du 3 juillet 1848; elles ont été modifiées par l'effet du décret du 2 février 1852, et, comme elles sont ramenées, par ces décrets, aux formes suivies pour l'élection des députés, nous ne nous en occuperons pas ici.

SECTION IV.

DE L'ÉLIGIBILITÉ ET DES INCOMPATIBILITÉS.

40. Après avoir posé les règles de la composition des assemblées électorales, le législateur de 1833 avait à déterminer les conditions de l'éligibilité aux fonctions de membres des conseils généraux de département, ainsi que les causes d'incompatibilité entre ces fonctions et certaines autres.

§ 1er. — *De l'éligibilité.*

41. La première des conditions d'éligibilité devait être, et fut en effet, celle imposée pour l'admission à toute fonction publique, quelle qu'elle soit; c'est d'être Français et de jouir de ses droits civils et politiques.

La seconde condition fut la fixation à vingt-cinq ans de l'âge auquel on pourrait être membre d'un conseil général. A cette époque, comme on sait, on ne pouvait être élu député qu'à trente ans; on considéra, sans doute, que, pour les fonctions plus restreintes qu'avaient à remplir les membres des conseils généraux, on pouvait exiger une expérience moins longue des affaires.

Quant à la troisième condition, celle du cens conférant l'éligibilité, le Gouvernement avait proposé le chiffre de 300 fr., et, pour former ce chiffre, on aurait pu réunir les contributions payées dans toute la France.

Les Chambres crurent nécessaire d'élargir le cercle de l'éligibilité en abaissant le cens à 200 fr.; mais, en même temps, on exigea que cette quotité de contributions fût payée *dans le département*. On voyait, dans cette dernière condition, une garantie que les membres des conseils auraient un intérêt réel à la bonne gestion des affaires du département. Cette règle, d'ailleurs, était l'application du principe qui régissait alors notre système politique, relativement au vote de l'impôt; c'est que l'impôt devait être voté par ceux qui contribuaient à l'acquitter. Or, les conseils généraux pouvant, avec la sanction du pouvoir législatif, voter des impositions extraordinaires pour faire face à certaines dépenses départementales, il parut nécessaire que les contribuables eussent la garantie que ces impositions ne seraient votées qu'avec la réserve que pouvait inspirer la qualité de contribuable *dans le département*.

On pouvait craindre, cependant, que cette condition de cens ne restreignît trop le nombre des éligibles. Il fut donc disposé que si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'était pas sextuple du nombre des conseillers de département qui devaient être élus par les cantons ou circonscriptions électorales

de cet arrondissement, les plus imposés seraient appelés pour compléter le nombre des éligibles.

Cette précaution, nous devons le dire, était presque superflue, car, depuis la première application de la loi du 22 juin 1833, ce n'est que dans deux départements, les Hautes-Alpes et la Corse, qu'il a été nécessaire de compléter, par l'inscription des plus imposés, la liste des éligibles au conseil général.

42. Le décret du 3 juillet 1848 ne pouvait modifier la première des conditions d'éligibilité, celle d'être Français; elle maintint également la seconde, l'âge de vingt-cinq ans; mais la condition du cens devait disparaître par l'effet de l'établissement du suffrage universel. Tout électeur agé de vingt-cinq ans, fut, par l'article 14 de ce décret, déclaré éligible, s'il était domicilié dans le département. Quant aux citoyens non domiciliés dans le département, ils sont également éligibles, mais seulement s'ils y paient une contribution directe, et sous la restriction que le nombre des élus de cette catégorie ne dépassera pas le quart du nombre des membres du conseil. Il est à remarquer que cette condition, imposée aux éligibles domiciliés hors du département, d'y payer une contribution directe, ne doit pas être considérée comme une condition *de cens*; elle a seulement pour objet de n'admettre, à prendre part à la gestion des affaires du département, que des citoyens intéressés à la bonne administration de ces affaires, en qualité de propriétaires, ou s'ils ne le sont pas, en qualité d'habitants.

§ 2.—*Des incompatibilités.*

43. Certaines fonctions publiques, on le comprend, ne peuvent être exercées en même temps que celles de membre d'un conseil général, et l'article 5 de la loi du

22 juin 1833 a posé, à cet égard, un certain nombre de cas d'incompatibilité qui ont tous été maintenus, implicitement au moins, par l'article 14 du décret du 3 juillet 1848, et par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1852.

L'incompatibilité est absolue pour certains fonctionnaires ; pour certains autres, elle est seulement relative et restreinte au département où ils exercent leurs fonctions.

1. — **Incompatibilités absolues.**

44. L'incompatibilité est absolue pour les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, et le motif en est évident pour les deux premières catégories de fonctionnaires ; quant aux secrétaires généraux et conseillers de préfecture, elle s'explique par la nécessité de leur résidence permanente, ce qui ne leur aurait permis que difficilement de se rendre dans un autre département à l'époque des sessions.

45. L'incompatibilité est absolue également à l'égard des agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, ainsi qu'au payement des dépenses publiques de toute nature. Des motifs de convenance ont dicté cette disposition, qui a toujours été appliquée avec une rigueur plus grande, peut-être, que ne semblaient le comporter les termes de la loi.

46. Ainsi, dans un département, on avait considéré l'incompatibilité comme n'atteignant que les agents employés à la recette des contributions directes, et une ordonnance du 6 juin 1834 (*Chardoillet*) la déclara applicable aux receveurs de l'enregistrement et des domaines ; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ; considérant que c'est avec raison que le conseil de préfecture a déclaré, qu'aux termes de l'article 5 de la loi

du 22 juin 1833, il y avait incompatibilité entre les fonctions du sieur Chardoillet et celles de membre du conseil général.

Il a été statué de même par une autre ordonnance de la même date (*Boffinet*), et par celle du 7 août 1843 (*élections de Ribiers*).

47. Par une ordonnance du 19 juillet 1843 (*élections d'Embrun*), les receveurs et entreposeurs des contributions indirectes ont été également déclarés inéligibles; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833; considérant que, d'après les articles 5 et 23 de la loi du 22 juin 1833, ne peuvent être nommés membres du conseil d'arrondissement, les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions; considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur de Rattimenton est receveur entreposeur des contributions indirectes; qu'ainsi c'est avec raison que le conseil de préfecture des Hautes-Alpes a déclaré nulle l'élection du sieur de Rattimenton comme membre du conseil d'arrondissement d'Embrun.

Il s'agit, dans cette ordonnance, d'une élection faite pour un conseil d'arrondissement, mais les incompatibilités sont les mêmes pour les conseils généraux de département.

48. Les fonctions de directeur des postes sont également incompatibles avec celles de membre d'un conseil général. C'est ce qui a été décidé par un décret du 15 août 1850 (*Calmès contre Gisclard*), ainsi conçu, sur ce chef :

Vu l'article 1351 du Code civil et la loi du 22 juin 1833;

En ce qui touche le moyen tiré de l'incompatibilité entre les fonctions de directeur des postes et celles de membre du conseil général : — Considérant qu'aux termes de l'article 5, nº 2, de la loi du 22 juin 1833, susvisée, ne peuvent être nommés membres des conseils généraux les agents et comptables employés à la recette, à la perception et au recouvrement des contributions, et au payement des dépenses publiques de toute nature, et que les directeurs des postes, à raison de la nature de leurs fonctions, se trouvent nécessairement compris

dans la prohibition dudit article ; que, dès lors, c'est à tort que le conseil de préfecture a maintenu l'élection du sieur Gisclard.

49. Le texte de l'article de loi qui nous occupe ne déclare l'incompatibilité qu'à l'égard des agents employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, ainsi qu'au payement des dépenses publiques. On pouvait donc en conclure que les agents chargés, soit de l'assiette des contributions, soit de la surveillance sur cette assiette, n'étaient pas atteints par cette disposition. C'est ainsi, en effet, que la loi fut d'abord entendue par le conseil d'État, ainsi que cela résulte d'une ordonnance du 13 août 1840 (*Lassale*), relative à un contrôleur des contributions directes ; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;
Considérant que les contrôleurs des contributions directes, qui ne participent point au recouvrement de l'impôt, ne sauraient être rangés dans la classe des agents comptables qui, aux termes des articles 5 et 23 de la loi susvisée, ne peuvent être nommés membres des conseils d'arrondissement et des conseils généraux de département ; que les incompatibilités créées par cet article sont exclusivement relatives aux fonctionnaires employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions.

Une seconde ordonnance de la même date (*Behaghel*) statue dans les mêmes termes.

50. Mais quelque fortement motivées que fussent ces deux ordonnances, le conseil d'État n'en est pas moins revenu sur sa jurisprudence, et, par une ordonnance du 6 mars 1846 (*Behaghel*), il a déclaré qu'il y avait incompatibilité entre les fonctions de membre d'un conseil général et celles de *contrôleur des contributions directes*, c'est-à-dire d'un agent chargé de concourir à l'assiette de l'impôt. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 brumaire an VI, celle du 3 frimaire an VIII ; les arrêtés des 24 floréal et 16 thermidor an VIII, les lois des 26 mars 1831 et 21 avril 1832, la loi du 22 juin 1833, art. 5 ;

Considérant qu'aux termes de la loi du 22 juin 1833, les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, ne peuvent être nommés membres des conseils généraux; que la loi du 3 frimaire an VIII, qui organise la direction du recouvrement des contributions directes, comprend les contrôleurs au nombre des agents de cette direction; que l'arrêté du 24 floréal an VIII, relatif aux réclamations en matière de contributions, celui du 16 thermidor de la même année, contenant règlement sur le recouvrement des contributions directes, et les lois des 26 mars 1831 et 21 avril 1832, font coopérer directement les contrôleurs aux travaux préparatoires nécessaires à la répartition, à l'expédition des rôles et à la vérification des réclamations faites par les contribuables et les communes; que cette coopération justifie la qualité d'agents du recouvrement des contributions directes qui leur est donnée par les lois et arrêtés susvisés; que, dès lors, les fonctions de contrôleur sont atteintes par l'incompatibilité établie en l'article 5 de la loi du 22 juin 1833.

51. Le conseil d'État avait également admis, d'abord, l'éligibilité des agents de l'administration des domaines et de l'enregistrement, autres que les receveurs, et une ordonnance du 13 août 1840 (*Soliniac*) s'exprime ainsi :

Vu la loi du 22 juin 1833 et notamment les articles 5, 23 et 52;
Considérant que les vérificateurs des domaines, dont la mission est de surveiller la gestion des receveurs, mais qui ne participent point au recouvrement de l'impôt, ne sauraient être rangés dans la classe des agents comptables qui, aux termes des articles 5 et 23 de la loi susvisée, ne peuvent être nommés membres des conseils d'arrondissement et des conseils généraux de département; que les incompatibilités créées par cet article relativement aux fonctionnaires habituellement employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au payement des dépenses publiques, ne sauraient s'étendre aux fonctionnaires d'un ordre différent, qui les suppléent temporairement et par des circonstances éventuelles.

52. La décision donnée par cette ordonnance est d'autant plus à remarquer, que les vérificateurs des domaines, ainsi que cela y est d'ailleurs rappelé, sont quelquefois appelés à remplir *par intérim* les fonctions de receveurs. Néanmoins, le conseil d'État a changé d'avis, comme pour les agents de l'administration des contributions di-

rectes, et une ordonnance royale du 5 juin 1846 (*Garnier*) applique le principe de l'incompatibilité aux directeurs de l'enregistrement et des domaines ; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, ne peuvent être nommés membres des conseils généraux les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des impôts, ou au payement des dépenses publiques de toute nature ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Garnier exerce à Gap les fonctions de directeur de l'enregistrement des domaines ; que, dès lors, il ne pouvait être nommé membre du conseil général du département des Hautes-Alpes, et que c'est à tort que le conseil de préfecture à maintenu son élection.

53. L'incompatibilité ici prononcée, quant aux fonctions de directeur de l'enregistrement et des domaines, nous paraît s'appliquer, par voie de conséquence, aux inspecteurs et vérificateurs de cette administration.

54. Mais l'inéligibilité n'existe pas à l'égard des receveurs des établissements de bienfaisance ; c'est ce qu'a déclaré l'ordonnnance du 31 juillet 1843 (*élections de Bourbourg*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;

Sur le grief tiré de ce que le sieur Vandenbroucque, remplissant les fonctions de receveur et de payeur de l'hospice civil et des bureaux de bienfaisance de Bourbourg et celles de secrétaire de la mairie de ladite commune, n'aurait pu, à raison desdites fonctions, être nommé membre du conseil d'arrondissement de Dunkerque ;

Considérant qu'il ne résulte point de l'instruction que le sieur Vandenbroucque soit employé à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, ni au payement des dépenses publiques, et que, dès lors, il ne saurait être rangé dans la classe des agents et comptables qui, aux termes des articles 5 et 23 de la loi du 22 juin 1833, ne peuvent être nommés membres des conseils d'arrondissement.

55. Mais, lorsqu'un comptable a cessé ses fonctions avant l'élection, l'incompatibilité a cessé par ce fait. C'est

ce qui a été déclaré par une décision du conseil d'État, section du contentieux, en date du 24 août 1849 (*Lépine*), ainsi conçue sur ce chef :

Vu la loi du 22 juin 1833 et le décret du 3 juillet 1848 ;
En ce qui touche la question d'incompatibilité : considérant que la révocation du sieur Lépine, comme percepteur receveur municipal, lui ayant été notifiée dès le 14 août 1848, le principe posé dans l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 avait cessé de lui être applicable au moment de l'ouverture des opérations électorales fixée au 27 du même mois.

II. — Incompatibilités relatives.

56. A l'égard de tous les fonctionnaires et agents dont nous venons de parler, et qui sont énumérés aux nombres 1 et 2 de l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, l'incompatibilité est absolue ; elle n'est que relative à l'égard des fonctionnaires et agents indiqués aux nombres 3 et 4 du même article, savoir : les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes employés par l'administration, dans le département, les agents forestiers en fonctions dans le département, et les employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures.

L'incompatibilité prononcée à l'égard des ingénieurs des ponts et chaussées s'explique par cette circonstance, que ces fonctionnaires sont chargés des travaux des routes départementales, et que, sous ce rapport, ils se trouvent, jusqu'à un certain point, sous le contrôle du conseil général. Ce qui prouve que c'est bien par ce motif, c'est que les ingénieurs des mines ne sont pas atteints par cette disposition de la loi.

Quant aux architectes, on ne saurait, ce nous semble, considérer l'incompatibilité comme applicable qu'à ceux qui sont employés pour les édifices départementaux, et nous ne voyons pas à quel titre on pourrait l'appliquer à un architecte qui ne s'occuperait que des travaux d'une ville.

A l'égard des agents forestiers employés dans le département, leur exclusion du conseil général n'a été expliquée ni dans l'exposé des motifs, ni dans les discussions; peut-être faut-il l'attribuer à l'espèce d'opposition dans laquelle leurs fonctions les place souvent vis-à-vis des administrations locales.

57. La disposition qui atteint les employés des bureaux de la préfecture et des sous-préfectures n'a pas besoin d'explication, mais, comme nous l'avons déjà dit, elle ne les empêche pas d'être élus dans un département autre que celui où ils exercent leur emploi. C'est ce qui a été rappelé par une ordonnance du 28 novembre 1834 (*Fleury*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833, et notamment les articles 5 et 23;

Considérant que l'incompatibilité prononcée par les articles 5 et 23 de la loi du 22 juin 1833 ne s'applique, pour les employés de préfecture et de sous-préfecture, qu'au département où ils exercent leur emploi, et qu'ainsi, en admettant que le sieur Fleury, secrétaire particulier du préfet de Lot-et-Garonne, doit être considéré comme employé des bureaux de la préfecture de ce département, les articles précités ne sont point applicables à son élection comme membre du conseil de l'arrondissement de Bordeaux.

III.—Options.

58. Après avoir, par son article 5, prononcé l'incompatibilité absolue ou relative de certaines fonctions publiques avec celles de membre d'un conseil général, la loi du 22 juin 1833 dispose, par son article 6, que nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux, et cela avait à peine besoin d'être dit, en raison de la simultanéité des sessions de ces conseils. L'article 24 porte aussi que nul ne peut être membre d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général. La première de ces assemblées faisant des propositions sur lesquelles la seconde est appelée à statuer, on comprend qu'une même per-

sonne ne puisse prendre part aux deux délibérations.

Pour assurer l'exécution des dispositions des articles 6 et 24 précités, l'article 10 veut que lorsqu'un citoyen a été élu à la fois membre d'un conseil général et d'un ou de plusieurs conseils d'arrondissement, il déclare son option au préfet dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, tire au sort l'élection qui doit porter effet. La même règle s'applique au cas où un citoyen a été élu dans plusieurs cantons.

SECTION V.

JUGEMENT DES DIFFICULTÉS RELATIVES AUX ÉLECTIONS.

59. Sous l'empire de la loi du 22 juin 1833, l'élection des membres des conseils généraux était, quant à la forme des opérations électorales, régie en grande partie par les règles posées dans la loi du 19 avril 1831, relative à l'élection des députés. Les lois rendues après la révolution de 1848 apportèrent de graves modifications, pour la forme comme pour le fond, aux élections politiques, et le décret organique du 2 février 1852, qui réglementa les opérations électorales, fut déclaré applicable aux élections départementales par la loi du 7 juillet 1852. Il s'ensuit que pour ces dernières, les difficultés sur la rédaction des listes, sur la forme des élections et sur la régularité des opérations électorales sont jugées comme celles relatives à l'élection des députés au Corps législatif; nous ne nous en occuperons donc pas ici, et nous ne parlerons que des difficultés qui se rapportent spécialement aux élections départementales.

60. Faisons remarquer, tout d'abord, qu'à aucune époque les conseils généraux n'ont reçu le droit de pro-

noncer sur les difficultés relatives à l'élection de leurs membres, c'est-à-dire de vérifier leurs pouvoirs. Ce privilége a toujours été réservé aux assemblées législatives, et on comprend le motif. Ces assemblées, qui participent dans une mesure plus ou moins grande du pouvoir souverain, ont besoin d'une haute indépendance; elles ne peuvent donc être soumises à aucune autre autorité pour l'examen de la validité de l'élection de leurs membres. Mais les conseils généraux sont placés dans une sphère moins élevée; on aurait pu craindre que la vérification des pouvoirs de leurs membres ne fût quelquefois influencée par des considérations trop personnelles, et la loi du 22 juin 1833, encore en vigueur sur ce point, a donc remis à d'autres autorités le jugement des difficultés qui peuvent naître à l'occasion de l'élection des membres de ces conseils.

Une seule fois depuis 1833, à notre connaissance, le Gouvernement a eu à rappeler à un conseil général qu'il n'avait pas le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres. C'est ce qui fut fait par une ordonnance du 2 décembre 1837, rendue, non pas dans la forme contentieuse, mais dans la forme administrative, parce qu'elle prononçait par application de l'article 14 de la loi du 22 juin 1833; elle est ainsi conçue :

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur; vu la loi du 22 juin 1833;

Vu la délibération prise par le conseil général du département de... le 24 août 1837, et portant qu'un de ses membres nouvellement élu ne prendrait pas séance avant le 26 août; considérant qu'il n'est pas dans les attributions des conseils généraux de département de vérifier la validité des pouvoirs de leurs membres; le comité de l'intérieur de notre conseil d'État entendu : nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération ci-dessus visée du conseil général du departement de... est et demeure annulée. — Art. 2. La présente ordonnance sera transcrite au registre des délibérations du conseil général.

61. Les difficultés en matière d'élections départementales peuvent être de deux espèces :

Ou bien, il s'agit d'un fait qui se rattache aux opérations elles-mêmes, c'est-à-dire d'un fait administratif;

Ou bien, il s'agit d'une réclamation relative à l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, c'est-à-dire d'une difficulté qui touche à des droits personnels.

C'est à deux juridictions différentes qu'a été attribué, par la loi du 22 juin 1833, le jugement de ces deux natures de difficultés : aux tribunaux administratifs ce qui a rapport aux faits administratifs; aux tribunaux ordinaires ce qui a rapport aux droits personnels.

§ 1er. — *Jugement des faits administratifs.*

62. D'après le projet préparé par le Gouvernement, le jugement de cette nature de difficultés aurait appartenu *au préfet en conseil de préfecture;* mais cette juridiction ne parut pas, après examen, pouvoir être admise. Lorsque, en effet, le préfet prononce en conseil de préfecture, les voix ne se comptent pas; le conseil donne un simple avis, que le préfet doit demander, mais qui n'est pas obligatoire pour lui. Le préfet se serait donc trouvé, en réalité, seul juge, et l'on ne crut pas trouver là assez de garanties dans une matière qui touche à l'un des droits les plus précieux des citoyens, le droit d'élection.

63. C'est donc aux tribunaux administratifs, c'est-à-dire aux conseils de préfecture, comme nous venons de le dire, que les articles 50 et 51 de la loi du 22 juin 1833 attribuent le droit de prononcer sur les demandes tendantes à faire déclarer la nullité des opérations électorales.

64. Aux termes de l'article 50 de la loi précitée, le préfet a le droit, dans un intérêt d'ordre public, de de-

mander au conseil de préfecture de prononcer la nullité des opérations électorales, *s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées*.

65. Ce droit de critique des opérations électorales que l'article 50 attribue au préfet, l'article 51 le donne à tout membre de l'assemblée électorale qui participe ainsi, en quelque sorte, à l'exercice de l'action publique, puisque la loi ne dit pas que l'électeur n'agira que s'il se prétend formellement lésé par l'élection. C'est là, sans doute, un privilége exorbitant, mais on comprend qu'il doive exister en matière électorale.

66. Mais s'il était nécessaire de donner, soit à l'autorité publique, soit aux électeurs individuellement, le droit d'attaquer une opération électorale qu'ils croiraient frappée de nullité, il ne fallait pas que le droit de l'élu restât indéfiniment sous le coup d'une menace de demande en nullité. La loi a donc déterminé des délais, soit pour la formation, soit pour le jugement des demandes.

67. Au préfet, un délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, a été imparti pour déférer les opérations électorales au conseil de préfecture, et ce délai est évidemment suffisant pour que ce magistrat puisse reconnaître les vices qui pourraient entacher ces opérations.

68. A l'électeur qui veut attaquer les opérations électorales, un délai moins long est accordé, par l'article 51, et cela devait être, car ayant, le plus souvent au moins, pris part à ces opérations, il a pu, à l'instant même, signaler le vice de ces opérations.

69. L'électeur a deux manières de procéder pour attaquer les opérations électorales.

70. Il peut le faire séance tenante, et, dans ce cas, le bureau statue provisoirement, en exécution de l'article 48 de la loi.

71. S'il n'a pas usé de ce moyen, ou s'il n'est pas satisfait de la décision du bureau, il doit, dans le délai de cinq jours, à partir de l'élection, déposer sa demande en nullité au secrétariat de la sous-préfecture. Ce délai de cinq jours est fatal, et toute demande tardivement présentée doit être repoussée par le conseil de préfecture; c'est ce qu'a rappelé l'ordonnance du 30 août 1845 (*élections de Boussières*) ainsi conçue, sur ce chef :

Considérant qu'aux termes de l'article 51 de la loi du 22 juin 1833, les réclamations contre les opérations de l'assemblée électorale doivent être déposées dans le délai de cinq jours au secrétariat de la sous-préfecture; qu'il résulte de l'instruction que les opérations de l'assemblée électorale de Boussières ont eu lieu le 11 août 1844, et que la réclamation du sieur Landoz, en ce qui concerne le grief relatif à la non-prestation de serment, n'a été déposée que le 7 septembre suivant; que, dès lors, c'est avec raison que le conseil de préfecture a rejeté ledit chef de réclamation, comme ayant été présenté hors du délai prescrit par le susdit article 51 de la loi du 22 juin 1833.

Il a été prononcé de même par une autre ordonnance du même jour (*élections de Calvi et de Calenzona*), par celle du 15 juin 1847 (*Ginet et autres c. Vincendon*), et par une décision du conseil d'État, section du contentieux, en date du 21 juillet 1849 (*Grandjean et autres c. Bournet-Vernon*).

72. Nous ferons remarquer, toutefois, que si une réclamation était déposée à la sous-préfecture après le délai de cinq jours, elle n'en devrait pas moins être transmise au préfet et soumise au conseil de préfecture. Il n'appartient, en effet, ni au sous-préfet ni au préfet de prononcer la forclusion d'une demande; le conseil de préfecture, juge du fond, peut seul prononcer le rejet de cette demande pour vice de forme.

73. En fixant le délai passé lequel les opérations électorales ne peuvent plus être arguées de nullité, soit par le préfet, soit par un électeur, le législateur a eu en vue,

comme nous l'avons dit, d'empêcher que la situation de l'élu ne restât longtemps indécise. Pour compléter cette disposition, les articles 50 et 51 précités prescrivent au conseil de préfecture de statuer dans le délai d'un mois, à partir du jour où il est saisi par le préfet, dans le cas de l'article 50; à partir de la réception de la réclamation à la préfecture, lorsqu'il s'agit de l'article 51.

74. Aucune forme spéciale n'est imposée aux conseils de préfecture par la loi, pour l'instruction des demandes en nullité dont ils sont saisis, soit par le préfet, soit par des électeurs. Rien ne les oblige, notamment, à ordonner des enquêtes sur les faits allégués, et ce point a été décidé par une ordonnance du 7 août 1843 (*élections d'Anglure et d'Esternay*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833; sur le grief tiré de ce que le conseil de préfecture aurait dû ordonner une enquête avant de statuer sur les moyens de nullité résultant de ce que des étrangers se seraient introduits dans l'assemblée, et auraient, par leurs obsessions, influencé des électeurs; considérant qu'aucune disposition de loi n'obligeait le conseil de préfecture à ordonner une enquête, s'il ne jugeait point ce moyen d'instruction nécessaire.

75. Ils ne sont pas tenus, non plus, d'appeler et d'entendre les parties, et c'est ce qui a été décidé par l'ordonnance du 6 août 1840 (*Levessel*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833; en ce qui touche le grief résultant de ce que le conseil de préfecture a annulé l'élection du sieur Levessel sans l'avoir préalablement appelé; considérant que les conseils de préfecture sont tenus de prononcer dans le délai d'un mois sur les pièces et documents qui leur sont soumis, et qu'aucune disposition de la loi ne les oblige d'appeler et d'entendre les parties.

Cette décision s'explique par la considération que les difficultés sur les élections, de quelque manière qu'elles soient soulevées, ne sont pas des contestations entre parties, mais des questions d'ordre public.

76. Le délai d'un mois accordé aux conseils de préfecture pour statuer est généralement suffisant; il est arrivé cependant que, par des circonstances spéciales, ce délai expirait sans que la décision fût rendue. Le législateur n'avait pas prévu ce cas, mais la jurisprudence a suppléé au silence de la loi, et une ordonnance du 18 juillet 1844 (*élections de Verdun*) a décidé que, faute par le conseil de préfecture d'avoir prononcé dans le délai voulu, l'élection attaquée se trouvait validée de plein droit. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 mars 1831 et celle du 22 juin 1833;

Considérant qu'aux termes de l'article 51 de la loi du 22 juin 1833, les conseils de préfecture sont tenus de statuer définitivement sur les réclamations qui leur sont soumises, dans le délai d'un mois à compter de la réception, à la préfecture, desdites réclamations; que, dans l'espèce, le conseil de préfecture de Tarn-et-Garonne a été saisi, le 28 avril 1843, de la réclamation contre l'élection du sieur Gay; que si, le 8 mai suivant, ledit conseil a pu ordonner une enquête, le 3 juin 1843, il était hors des délais fixés par la loi pour statuer; qu'ainsi c'est avec raison qu'à cette dernière époque il s'est déclaré sans pouvoirs;

Considérant que, faute par le conseil de préfecture d'avoir statué définitivement, dans le délai d'un mois, sur la protestation dirigée contre l'élection du sieur Gay, l'installation du conseiller élu doit avoir lieu de plein droit.

Il a été prononcé de même, par des décisions du conseil d'État, section du contentieux, en date des 3 août 1849 (*Badin d'Hurtebise*) et 11 août 1849 (*Morin*).

C'est, il faut le reconnaître, une chose tout à fait exceptionnelle dans notre jurisprudence, soit administrative, soit judiciaire, de voir l'absence de jugement produire effet; mais cela s'explique en matière électorale, par le respect dû aux droits des électeurs. Il ont nommé; leur acte doit être tenu pour bon, tant qu'il n'a pas été légalement annulé; et puisqu'un délai a été fixé pour la décla-

ration de nullité, l'élection est valide, faute d'annulation dans le délai voulu.

77. Les décisions rendues par les conseils de préfecture sont susceptibles, comme en toute autre matière, d'être attaquées devant le conseil d'État par la voie contentieuse. Le pourvoi peut être formé, soit par le préfet, s'il a agi dans les termes de l'article 50, soit par l'électeur, qui a attaqué l'élection, dans les termes de l'article 51, soit enfin par le conseiller élu dont l'élection aurait été invalidée par le conseil de préfecture.

78. Le pourvoi peut être introduit devant le conseil d'État sans le ministère d'un avocat au conseil, ainsi que cela a été décidé par l'ordonnance du 6 juin 1834 (*Laget c. Maurin-Carnac*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu les décrets des 11 juin et 22 juillet 1806, la loi du 19 avril 1831 et celle du 22 juin 1833;

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la loi du 22 juin 1833, les pourvois portés devant le conseil d'État, en matière d'élection aux conseils de département ou d'arrondissement, doivent être jugés sans frais; que cet article a dérogé au décret du 22 juillet 1806, qui exigeait que le recours fût formé par le ministère d'un avocat aux conseils.

On a eu en vue, par cette dispense, de rendre aussi facile que possible l'exercice d'un droit qu'aurait pu entraver la nécessité de recourir à l'intermédiaire, toujours dispendieux, d'un avocat au conseil.

79. Le conseil d'État n'exige même pas que la signature du requérant soit légalisée par le maire. C'est ce qui résulte de l'ordonnance ci-dessus visée du 6 juin 1834 (*Laget c. Maurin-Carnac*), ainsi conçue, sur ce chef :

Considérant qu'aucune disposition de loi ou de règlement ne porte que la signature du requérant doit, à peine de déchéance, être légalisée par le maire de la commune où il a son domicile.

80. Pour qu'un électeur ait qualité pour se pourvoir

devant le conseil d'État, il faut qu'il ait été partie dans la décision du conseil de préfecture, c'est-à-dire qu'il figure parmi les signataires de la réclamation sur laquelle ce tribunal a statué. C'est là une règle générale en matière de pourvois, et il en a été fait application, quant aux élections départementales, par l'ordonnance du 1er février 1844 (*élections de Cannes*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;
En ce qui touche les sieurs Corporandy, Giraud, Sardon et Sioupon ; —Considérant qu'ils n'ont point signé la réclamation déposée à la sous-préfecture de Grasse, le 16 décembre 1842 ; que, par conséquent, ils n'ont point été parties en l'arrêté du conseil de préfecture qui a statué sur ladite réclamation, et que, dès lors, ils sont sans qualité pour se pourvoir contre ledit arrêté.

Il a été jugé de même par deux ordonnances du 8 mars 1847 (*Létang, Députiers et autres, c. Faugères*) (*élections de Dagonville*).

81. Un maire n'aurait pas, en raison de ses fonctions, qualité pour attaquer devant le conseil d'État un arrêté du conseil de préfecture. C'est ce qui a été déclaré par une décision du conseil d'État, section du contentieux, en date du 25 août 1849 (*Trémolet*), ainsi conçue :

Vu les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833, l'instruction du Gouvernement provisoire du 8 mars 1848 et le décret du 3 juillet 1848 ;
Considérant que le sieur Trémolet n'était pas signataire de la protestation sur laquelle le conseil de préfecture de la Lozère a statué par son arrêté du 14 septembre 1848, et que, comme maire de la commune de Saint-Georges, il n'avait pas qualité pour présenter, au nom des électeurs de sa commune, un pourvoi contre ledit arrêté.

82. Le conseiller élu peut, comme nous l'avons dit, n° 77, attaquer devant le conseil d'État la décision du conseil de préfecture qui a prononcé l'annulation de son élection. Dans ce cas, et aux termes de l'article 54 de la loi du 22 juin 1833, le recours est suspensif, c'est-à-dire

que l'élection produit effet, malgré la décision attaquée, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette décision. C'est là une dérogation au principe général en matière de pourvois administratifs, et il faut encore en chercher l'explication dans le respect dû au droit d'élection, qui est censé s'être exercé régulièrement, tant que le contraire n'a pas été déclaré souverainement.

83. Non-seulement le conseiller élu peut attaquer la décision du conseil de préfecture qui aurait annulé son élection, mais encore il peut intervenir pour défendre, devant le conseil d'État, la décision favorable du conseil de préfecture qui serait attaquée, soit par le préfet, soit par un électeur. Il a intérêt, en effet, dans la question, et cela suffit pour que son intervention soit admissible. C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 9 mai 1834 (*Chaumont Quétry c. Hélix d'Hacqueville*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu la loi du 22 juin 1833; en ce qui touche l'intervention du sieur Hélix d'Hacqueville;

Considérant que le sieur Hélix d'Hacqueville, élu membre du conseil général du Calvados, a intérêt à soutenir la validité de son élection, et que, dès lors, son intervention doit être admise.

84. Le droit d'intervention résultant du fait même de l'élection, il s'ensuit qu'il peut être exercé sans égard au domicile de l'élu, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'il ait fait partie de l'assemblée électorale dont les opérations sont attaquées. C'est ce qui a été décidé par l'ordonnance du 19 mai 1835 (*Rigal c. Vialas*), ainsi conçue, sur ce chef :

En ce qui touche la qualité du sieur Rigal : considérant que le sieur Rigal, inscrit sur la liste électorale du canton de Gaillac, pouvait néanmoins être élu par l'assemblée des cantons de Lille et de Salvagnac réunis, faisant partie du même département; qu'il a été proclamé membre du conseil général au premier tour de scrutin, et qu'à ce titre, il a qualité pour soutenir la validité de son élection.

85. Puisque le conseiller élu peut intervenir devant le conseil d'État pour y défendre la décision favorable du conseil de préfecture, il est évident qu'il peut d'abord intervenir devant le conseil de préfecture, lorsque son élection est attaquée. On ne comprendrait pas, en effet, que son intervention pût être admise en appel, et qu'elle ne pût pas l'être en première instance.

86. Les pourvois devant le conseil d'État doivent, comme on sait, être introduits dans les délais du règlement, c'est-à-dire dans les trois mois de la notification de la décision attaquée. Il n'y avait aucun motif pour dispenser de cette règle les pourvois en matière d'élections départementales ; aussi leur a-t-elle été déclarée applicable par l'ordonnance du 11 juin 1834 (*Vialène*), ainsi concue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;

Considérant qu'aux termes du règlement du 22 juillet 1806, les recours devant nous en notre conseil d'État doivent être déposés au secrétariat général du conseil d'État, et être inscrits sur un registre suivant leur ordre de date, dans les trois mois de la décision attaquée ; d'où il suit que le pourvoi enregistré audit secrétariat général, le 17 avril 1834, contre une décision notifiée le 2 janvier de la même année, a été introduit hors des délais fixés par ledit règlement.

Il a été prononcé de même par deux ordonnances en date du 12 février 1847 (*Bouvet, Chaix et autres c. Moutier*) (*Pascal et Bujon c. Gauthier*).

87. Nous ferons remarquer, ici, que le conseil d'État ne considère pas toujours la notification de la décision attaquée comme nécessaire pour faire courir le délai du pourvoi, si l'instruction établit que le requérant a eu connaissance de cette décision. C'est une règle fréquemment admise par le conseil d'État, et il en a fait application aux pourvois en matière d'élections

départementales, dans une ordonnance du 20 juillet 1836 (*élection de Pinot*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833; le règlement du 22 juillet 1806;
Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il est reconnu par le sieur Coste que, le 8 juillet 1835, il a déféré à notre ministre de l'intérieur l'arrêté qu'il attaque aujourd'hui devant nous; qu'il en avait donc connaissance à cette époque; qu'ainsi, le pourvoi du requérant, enregistré au secrétariat général de notre conseil d'État, le 20 novembre 1835, a été introduit hors des délais fixés par le règlement.

88. Le législateur qui, dans l'intérêt du droit électoral, a fixé le délai dans lequel le conseil de préfecture doit se prononcer, n'a pas déterminé celui dans lequel le conseil d'État prononcerait, et cela n'était pas nécessaire.

En effet, si le conseil de préfecture a déclaré l'élection régulière, et qu'il y ait pourvoi contre sa décision, ce pourvoi n'est pas suspensif, c'est-à-dire que la décision porte effet tant qu'elle n'a pas été annulée par le conseil d'État. Si, au contraire, le conseil de préfecture a déclaré l'élection irrégulière, le conseiller élu peut attaquer la décision devant le conseil d'État, et dans ce cas, son recours est suspensif. On voit donc que, dans tous les cas, le provisoire est acquis au conseiller élu, et que, par conséquent, il lui importe peu que le conseil d'État prononce un peu plus ou un peu moins vite. Nous ajouterons toutefois que les pourvois en matière électorale sont toujours considérés, par le conseil d'État, comme matière urgente, et qu'il y est statué promptement.

89. On sait qu'en matière de contributions directes, les pourvois contre les décisions des conseils de préfecture peuvent être déposés au secrétariat de la préfecture, pour de là être transmis au conseil d'État; d'où la conséquence que, pour cette nature de pourvois, il suffit que le dépôt en soit fait *à la préfecture*, dans les trois mois de la décision du conseil de préfecture.

Cette faculté n'existe pas pour les pourvois en matière électorale. C'est ce qui a été rappelé par un décret en date du 20 juillet 1853 (*élections du canton de Buis*), ainsi conçu :

Vu le décret du 22 juillet 1806 ;
Considérant qu'aucune disposition de loi n'autorise les citoyens à transmettre, par l'intermédiaire des préfets, leurs recours contre les arrêtés des conseils de préfecture en matière d'élections ;
Considérant que le recours déposé, le 17 août 1852, contre l'arrêté du conseil de préfecture de ce département, en date du 11 du même mois, qui annulait son élection en conseil général, n'a été enregistré au secrétariat du contentieux que le 17 mars 1853 ; que, dès lors, aux termes de l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, ledit recours n'était plus recevable.

Il a été prononcé de même par décret du 22 août 1853 (*Delacou*).

§ 2.—*Jugement des incapacités légales.*

90. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, nº 61, c'est aux tribunaux ordinaires que l'article 52 de la loi du 22 juin 1833, qui n'a pas été abrogée sur ce point, attribue le jugement des réclamations fondées sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus.

91. Les causes d'incapacité légale, dans le sens ordinaire de ces mots, sont celles résultant de la perte des droits civils et politiques ou du défaut de l'âge exigé par l'article 4 de la même loi, confirmé par l'article 14 du décret du 3 juillet 1848.

92. Le même article 4 de la loi du 22 juin 1833 voulait que, pour être éligible, on payât 200 francs de contributions directes dans le département, et l'absence de ce cens était considérée comme une incapacité légale sur laquelle il appartenait aux tribunaux de prononcer. C'est ce qui a été déclaré une première fois par une or-

donnance du 4 juillet 1834 (*Miquen*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu les lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833 ;

Considérant que la validité de l'élection était contestée par le motif que le sieur Mérillon fils ne payait pas le cens nécessaire pour l'éligibilité ; considérant que la question relative à l'attribution de la contribution foncière étant, par l'article 52 de la loi du 22 juin 1833, réservée aux tribunaux, le conseil de préfecture, en statuant sur ce point, a excédé ses pouvoirs.

Il a été prononcé de même, par plusieurs autres ordonnances que nous nous abstiendrons de citer, attendu qu'elles sont conçues en termes à peu près identiques.

93. Ce n'est cependant qu'à l'égard de la contribution foncière, de la contribution personnelle et mobilière et de celle des portes et fenêtres, que le jugement des difficultés est attribué aux tribunaux ordinaires. Quant aux difficultés relatives à la contribution des patentes, elles restent dans les attributions des conseils de préfecture. C'est ce qui a été décidé par l'ordonnance précitée du 4 juillet 1834 (*Miquen*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu les lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833 ;

Considérant que la validité de l'élection était contestée par le motif que le sieur Mérillon fils ne payait pas le cens nécessaire pour l'éligibilité ; qu'à l'appui de ce motif, il était allégué, 1°..... ; 2° que la patente délivrée au nom du sieur Mérillon aîné, maire, avait été à tort comptée au sieur Mérillon fils ; considérant que le fait relatif à l'assiette de la patente ne peut être apprécié que par l'autorité administrative.

Il a été statué de même par l'ordonnance du 14 décembre 1843 (*Colonna et Castelli*).

94. Les ordonnances que nous venons de citer pourraient paraître aujourd'hui sans application, le droit nouveau introduit à la suite de la révolution de 1848 entraînant l'abolition du cens en matière d'élection ; mais il ne faut pas perdre de vue que si, en vertu de ce droit

nouveau, l'article 4 de la loi du 22 juin 1833 se trouve abrogé en ce qui concerne l'obligation de payer 200 fr. de contributions directes pour être éligible au conseil général, l'article 14 du décret du 3 juillet 1848, encore en vigueur, exige le paiement d'*une contribution directe* sans fixation de chiffre. Il peut donc, comme auparavant, surgir des difficultés sur l'attribution de la contribution directe dont un citoyen veut se prévaloir pour établir son éligibilité, et ces difficultés devraient, en vertu des ordonnances précitées, être portées devant les tribunaux ordinaires.

95. C'est également devant les tribunaux ordinaires que doivent être portées les questions de domicile, qui rentrent aussi dans celles ayant trait à l'incapacité légale. Il a été prononcé une première fois sur ce point par l'ordonnance du 12 janvier 1835 (*Mallye*), ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;

Considérant qu'antérieurement aux opérations électorales du 2 mars 1834, le sieur Mallye avait souscrit aux mairies de Brioude et de Champeix une déclaration relative à son changement de domicile ; que ladite déclaration n'a point été produite devant le conseil de préfecture ; qu'elle pouvait influer sur le résultat de l'élection du sieur Mallye, et que l'appréciation préalable de cette déclaration appartenait aux tribunaux.

Une seconde ordonnance, en date du 30 juillet 1846 (*Lesage, Bluet et autres c. de Luchapt*), statue d'une manière plus formelle encore ; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 52 de la loi du 22 juin 1833, les réclamations fondées sur l'incapacité légale d'un membre élu doivent être portées devant le tribunal civil ; que la question soulevée dans l'espèce était celle de savoir si le sieur Comte de Luchapt avait son domicile réel ou politique dans le département ; qu'il s'agissait ainsi d'une question de domicile et de capacité légale dont la connaissance est réservée aux tribunaux ; que dès lors, le conseil de

préfecture de l'Eure, en statuant au fond sur la contestation relative au domicile du sieur de Luchapt, au lieu de renvoyer la solution de cette question préjudicielle aux tribunaux, a excédé les limites de sa compétence.

96. Mais si les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour statuer sur les questions d'incapacité légale résultant de l'absence des conditions voulues par l'article 4 de la loi du 22 juin 1833 et par l'article 14 du décret du 3 juillet 1848, ils n'ont pas à s'occuper des questions d'incompatibilité, c'est-à-dire de l'application des dispositions des articles 5 et 6 de la loi précitée. C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 6 juin 1834 (*Chardoillet*), ainsi conçue, sur ce chef :

Vu la loi du 22 juin 1833 ;
Considérant que la question déférée par le préfet au conseil de préfecture était celle de savoir s'il y avait incompatibilité entre les fonctions de receveur de l'enregistrement et des domaines, et celles de membre du conseil général de département, et que cette question n'est point de celles que l'article 52 de la loi susvisée a réservées aux tribunaux.

Il a été statué dans le même sens par deux ordonnances du 13 août 1840 (*Lassale et Soliniac*), et par d'autres des 1er juin 1843 (*Dufour et consorts c. Dardenne*), 7 août 1843 (*élections de Ribiers*) et 10 septembre 1845 (*Behaghel*).

97. L'article 52 de la loi du 22 juin 1833 ne dit pas à qui il appartient de déférer aux tribunaux ordinaires les difficultés relatives à l'incapacité légale d'un ou de plusieurs conseillers élus ; mais, par ce silence même, il s'en réfère évidemment aux droits accordés par les articles 50 et 51. La demande en déclaration d'incapacité légale peut donc être formée, soit par le préfet, soit par un membre de l'assemblée électorale.

98. Le même article 52 se tait également sur le délai

dans lequel les tribunaux ordinaires doivent être saisis, et cette omission pourrait, à quelques égards, paraître regrettable; mais nous ferons remarquer au moins qu'elle ne porte pas préjudice au conseiller élu, attendu qu'il reste en possession de son titre tant que son incapacité n'a pas été déclarée. Le motif de l'abstention de la fixation d'un délai se trouve d'ailleurs expliqué dans un arrêt de la cour de cassation (ch. civ.) en date du 12 avril 1842 (*Chabal c. Coste*), ainsi conçu :

Vu les articles 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833,

Attendu que ces articles ont statué dans deux cas différents : le premier, celui où les opérations de l'assemblée électorale sont arguées de nullité; le second, celui où il y a réclamation sur la capacité légale de l'élu; que, dans le premier cas, comme il s'agit de la violation des formes protectrices de l'élection, et qu'il y a nécessité de ne pas laisser perdre les traces ou dépérir les preuves de cette violation, l'action a dû être circonscrite dans un court délai; que c'est pour cela qu'il est prescrit par l'article 51 que, lorsque la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle doit être déposée, dans le délai de cinq jours à partir de celui de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois; que, dans le second cas, au contraire, comme l'incapacité légale de l'élu peut être difficile et longue à constater, et que la nature de la réclamation la soumet à la juridiction des tribunaux, la loi n'a fixé aucun délai ni mis aucun terme à son exercice; qu'en un mot, ce qui distingue les deux réclamations, c'est que l'une est administrative et encourt la déchéance quand elle n'est pas faite dans le délai déterminé, et que l'autre est judiciaire et se trouve soumise aux seules règles prescrites pour cette nature d'action;

Attendu que l'article 52 ne fixant aucun délai pour l'exercice de celle-ci, on ne peut suppléer à ses dispositions en appliquant aux réclamants la déchéance qui résulte de l'article 51, déchéance qui ne s'applique évidemment qu'aux réclamations administratives relatives aux opérations électorales arguées de nullité;

Attendu que, dans l'espèce, la cour royale de Nîmes a rejeté les réclamations de Chabal et consorts sur la capacité légale de Coste, par le motif qu'elle n'avait pas été formée dans le délai de cinq jours, à partir de celui de l'élection; que, ce faisant, elle a essentiellement violé l'article 52 de la loi du 22 juin 1833 et faussement appliqué l'article 51 de la même loi.

99. Aux termes du même article, le jugement du tribunal de première instance peut être frappé d'appel, mais l'acte d'appel doit, à peine de nullité, être notifié à la partie dans les dix jours, quelle que soit la distance des lieux. Un délai a pu être fixé ici, parce que toutes les preuves ont dû être produites devant le tribunal et qu'il importait que le litige reçût alors une prompte solution. Dans le même but, le législateur a prescrit que la cause serait jugée sommairement.

100. Enfin, en vue de ce respect pour le droit électoral que, déjà, nous avons eu plusieurs fois occasion de faire remarquer, l'article 54 de la loi précitée décide que, lorsque l'appel du jugement est interjeté par le préfet, il n'est pas suspensif, c'est-à-dire que le jugement favorable au conseiller élu emporte effet provisoirement et jusqu'à ce qu'il soit annulé.

SECTION VI.

DURÉE DU MANDAT.

101. La durée du mandat confié aux membres des conseils généraux est une question d'une haute importance pour la bonne gestion des affaires départementales. Une trop longue durée aurait l'inconvénient d'annuler jusqu'à un certain point le contrôle que, dans les élections successives, les électeurs exercent sur leurs mandataires. D'un autre côté, des renouvellements trop fréquents auraient pour effet de briser cet esprit de suite et de tradition si nécessaire dans une assemblée appelée à s'occuper d'affaires dont l'exécution embrasse souvent une période de plusieurs années.

Le Gouvernement avait proposé de fixer la durée des fonctions à six ans et de faire renouveler les conseils par moitié tous les trois ans. Ces conditions parurent trop

restreintes, et, par l'article 8 de la loi, la durée du mandat fut portée à neuf ans, le renouvellement devant avoir lieu par tiers tous les trois ans. Les membres des conseils généraux sont d'ailleurs indéfiniment rééligibles.

102. Pour assurer la régularité des renouvellements successifs, les conseils généraux durent, aux termes du même article, diviser les cantons ou circonscriptions électorales du département en trois séries, en répartissant, autant que possible, dans une proportion égale, les cantons ou circonscriptions électorales de chaque arrondissement dans chacune des séries. Un tirage au sort, fait par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique, détermina ensuite l'ordre du renouvellement entre les séries. Une mesure semblable est prise chaque fois qu'un conseil général, par une cause quelconque, est renouvelé en entier.

103. Comme il importe que les conseils généraux soient toujours au complet, l'article 11 de la loi statue qu'en cas de vacance par option, décès, démission, perte de droits civils et politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à cette vacance sera réunie dans le délai de deux mois.

104. Enfin, aux termes de l'article 7, lorsqu'un membre du conseil général manque à deux sessions consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il est considéré comme démissionnaire, et il doit être procédé à son remplacement dans les délais fixés par l'article 11.

105. Aucune des dispositions des articles 8, 11 et 7 de la loi du 22 juin 1833 n'ayant été abrogée ni modifiée par celles du décret du 3 juillet 1848 ni de la loi du 7 juillet 1852, elles sont encore en vigueur.

SECTION VII.

RÈGLES DE LA SESSION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

106. Les conseils généraux de département n'ont pour mission que le règlement des affaires d'intérêt départemental, et bien rarement, il faut le reconnaître, ils avaient dépassé le but de leur institution. Pourtant ce sont des assemblées délibérantes, c'est-à-dire des corps qu'un moment d'entraînement peut conduire à excéder leurs pouvoirs d'une manière plus ou moins dangereuse pour l'ordre public. Il était donc sage d'armer le Pouvoir exécutif contre de semblables empiétements; cela était surtout nécessaire au moment où les membres des conseils généraux allaient recevoir leur mandat, non plus du chef de l'État, mais de leurs concitoyens, au moment où ils sentiraient leur importance accrue de ce que devait y ajouter le prestige de l'élection. En présence de ce changement considérable apporté dans le système d'organisation des conseils généraux, il devenait indispensable, on le comprend, que l'action de ces conseils fût déterminée par des règles plus précises, et que le chef de l'État, gardien suprême de l'ordre public, trouvât, dans la loi même de leur organisation, des garanties contre tous les écarts possibles. Il le fallait dans l'intérêt du Gouvernement; il le fallait dans l'intérêt même des travaux de ces assemblées.

Aussi le législateur de 1833, anticipant en quelque sorte sur la loi qui devait déterminer les attributions des conseils généraux, crut-il devoir formuler, dans le titre II de celle du 22 juin, une série de dispositions qui, sous le titre de *Règles de la session des conseils généraux*, ont pour objet, en réalité, de renfermer ces assemblées dans le cercle de leur action légale, de prévenir

leur intervention dans les affaires d'ordre gouvernemental, et, au besoin, de réprimer les infractions à la loi de leur institution. Nous allons suivre la série de ces dispositions en indiquant les modifications que quelques-unes ont subies depuis 1833.

§ 1. — *Fixation de l'époque et de la durée des sessions.*

107. Les conseils généraux de département doivent nécessairement se réunir chaque année en session ordinaire pour l'expédition des affaires qui, d'après la loi, doivent leur être annuellement soumises; ils peuvent aussi être réunis en session extraordinaire si quelque affaire imprévue et urgente l'exige; mais il était impossible de laisser aux conseils généraux la détermination de l'époque et de la durée des sessions; cela aurait présenté de graves inconvénients au point de vue de l'administration et peut-être des dangers au point de vue du Gouvernement. L'article 12 de la loi du 22 juin 1833, comme d'ailleurs les législations précédentes, a donc réservé au chef de l'État le droit d'autoriser la réunion des conseils généraux, et de déterminer l'époque et la durée de la session.

La rédaction même de cet article indique toute l'importance qu'avait aux yeux du législateur la disposition qu'il édictait. Il ne s'est pas borné en effet à dire que les conseils généraux seraient convoqués par ordonnance du roi; il fait défense à ces assemblées de se réunir si elles n'ont été convoquées par le préfet en vertu d'une ordonnance du roi, et bientôt après il donne à cette prohibition la sanction pénale nécessaire pour qu'elle soit respectée. Ainsi l'article 15 de la même loi déclare *nulle de droit toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil général*. Ce n'est pas tout; le préfet doit, *par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclarer la réunion illégale, prononcer la nullité des actes et prendre*

toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il doit également *transmettre son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal.* Enfin, *en cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivront la condamnation.* On voit combien sont puissantes les garanties données ici au pouvoir exécutif, puisqu'elles embrassent jusqu'à l'emploi possible de la force armée, jusqu'à la condamnation à un emprisonnement de deux à cinq ans. Hâtons-nous de dire que jamais, jusqu'à présent, il n'y a eu lieu d'appliquer ces dispositions.

108. Le décret de convocation déterminant la durée de chaque session, il s'ensuit que le conseil général doit se séparer au jour fixé par ce décret. Toute réunion qui aurait lieu après l'époque de la clôture de la session serait illégale et tomberait sous le coup des dispositions des articles 12 et 15 précités.

109. Du principe que les conseils généraux ne reçoivent de pouvoirs que du décret de convocation et pour le nombre de jours fixé par ce décret, il résulte qu'ils ne peuvent prolonger, en quelque sorte, la durée de cette mission en nommant des commissions qui s'occuperaient de certaines affaires dans l'intervalle d'une session à une autre.

Ce principe a été quelquefois perdu de vue, et il a presque toujours suffi que le ministre de l'intérieur signalât cette irrégularité pour que le conseil général qui l'avait commise la reconnût. Une seule fois, depuis 1833, un conseil persista, prétendant avoir le droit de nommer des commissions chargées de faire certaines recherches pendant l'intervalle d'une session à l'autre. Cette préten-

tion dut être repoussée par un acte officiel, et nous croyons devoir rapporter ici l'ordonnance royale qui fut rendue à cette occasion, parce qu'elle pose nettement les principes sur la matière; elle est à la date du 11 décembre 1842 et ainsi conçue :

Vu la délibération prise par le conseil général du département de..... dans sa séance du 7 octobre 1840, et par laquelle, ne se trouvant pas suffisamment éclairé sur une affaire administrative sur laquelle il avait un avis à émettre, il nomme une commission de trois membres qu'il charge de se rendre sur les lieux, d'entendre les parties et d'en faire rapport à sa session suivante; les observations que notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur a chargé le préfet du département de..... de mettre sous les yeux du conseil général de ce département; la délibération prise par le conseil général du département dans sa séance du 22 septembre 1842, et par laquelle ce conseil déclare qu'il regarde la délégation d'une commission permanente comme l'exercice d'un droit propre aux conseils généraux; l'article 14 de la loi du 22 juin 1833; la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux :

Considérant que, s'il appartient aux conseils généraux de nommer des commissions prises dans leur sein, qui, pendant le temps de leurs sessions, feront toutes les vérifications propres à éclairer leurs votes, que s'ils peuvent émettre des vœux sur les moyens d'instruction auxquels l'administration peut recourir dans les affaires soumises à leurs délibérations, ils ne sont pas autorisés à déléguer soit un ou plusieurs de leurs membres, soit d'autres personnes, pour remplir, hors du temps de la session, des fonctions que la loi ou les règlements ne leur ont pas confiées; notre conseil d'État entendu; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : Art. 1er. Les délibérations ci-dessus visées du conseil général du département de..... sont et demeurent annulées dans celles de leurs dispositions ayant pour objet de nommer une commission qui doit, hors du temps de la session du conseil général, se transporter sur les lieux, entendre les parties et faire un rapport dans sa prochaine session.—Art. 2. La présente ordonnance sera transcrite au registre des délibérations du conseil général.

110. Nous ajouterons que si une affaire introduite dans le cours d'une session n'est pas suffisamment instruite pour recevoir solution, et qu'il soit utile de charger une commission de compléter l'instruction après la clôture de la session, le préfet peut nommer cette com-

mission et la composer même exclusivement de membres du conseil général; mais alors la commission tient ses pouvoirs de l'autorité exécutive, et non pas d'une assemblée qui n'a pu lui conférer de pouvoirs au delà du jour de la clôture de la session.

111. C'est, comme nous l'avons vu, le préfet qui convoque le conseil général en vertu du décret qui en ordonne la réunion; c'est au préfet encore qu'est attribué le droit de déclarer la session ouverte. Il n'est rien dit dans la loi relativement à la déclaration de clôture de la session; c'est que cette clôture se fait de droit à l'époque fixée pour la fin de la session.

112. L'article 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) avait décidé que les sessions ordinaires des conseils généraux de département ne pourraient durer plus de quinze jours. Cette disposition n'a été reproduite ni par la loi du 22 juin 1833, ni par celle du 10 mai 1838, mais la fixation d'un délai de quinze jours a passé en usage, et c'est celui que déterminent constamment les décrets de convocation pour les sessions ordinaires. Quant aux sessions extraordinaires, la durée en est déterminée d'après le nombre et l'importance des affaires qui doivent être traitées.

§ 2.—*Formation du bureau.*

113. L'article 12 de la loi du 22 juin 1833, conforme sur ce point à l'article 6 de celle du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), avait laissé aux conseils généraux le droit de nommer leur président et leur secrétaire. Le conseil devait se constituer provisoirement sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, et il nommait au scrutin et à la majorité absolue des voix le président et le secrétaire

définitifs. Cet article de la loi n'avait pas prévu le cas où la majorité absolue ne serait acquise ni au premier ni au second tour de scrutin; mais, dans ce cas, on suivait la règle adoptée par toutes les assemblées délibérantes, c'est-à-dire qu'après les deux premiers tours de scrutin il était procédé à un scrutin de ballottage entre les deux membres qui avaient eu le plus de voix, et qu'en cas d'égalité de suffrages au scrutin de ballottage, le plus âgé des deux prenait la présidence.

Il était passé en usage, dans un grand nombre de conseils généraux, de nommer un vice-président et un vice-secrétaire. La légalité de cette mesure aurait pu être contestée, puisqu'elle ne s'appuyait sur aucun article de loi; mais le Gouvernement n'y a vu qu'une mesure d'ordre qui ne pouvait avoir aucun inconvénient, et il l'a constamment tolérée.

114. Ces dispositions de la loi de 1833 sont aujourd'hui abrogées. Il a paru plus conforme au principe d'autorité déposé dans la constitution du 14 janvier 1852, que les présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux fussent nommés par le chef de l'État, et ce droit a été conféré à l'Empereur, par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1852. Le bureau se trouve donc maintenant constitué, dès que l'ouverture de la session a été proclamée par le préfet.

§ 3. — *Prestation du serment.*

115. Au premier rang des garanties données au pouvoir exécutif se place l'obligation imposée aux membres des conseils généraux, par l'article 12 de la loi du 22 juin 1833, de prêter serment avant d'entrer en fonction.

Après la révolution de 1848, le serment politique fut aboli par un décret du 1er mars 1848; mais il a été

rétabli par la constitution du 14 janvier 1852, et un décret du 8 mars 1852 porte que le refus ou le défaut de serment sera considéré comme une démission; que le serment ne pourra être prêté que dans les termes prescrits par l'article 14 de la constitution, et que toute modification ou réserve sera considérée comme refus de serment et produira le même effet. Enfin une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 15 avril 1852, déclare que les membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement sont compris dans la désignation de *fonctionnaires publics* employés par l'article 14 de la constitution, et qu'en conséquence l'obligation de prêter serment leur est applicable.

116. Aux termes de l'article 12 de la loi du 22 juin 1833, c'était à l'ouverture de la session qui suivait leur élection que les membres nouvellement élus devaient prêter serment. Le préfet recevait le serment des nouveaux membres présents à l'ouverture de la session; le président du conseil général recevait le serment de ceux des nouveaux membres qui ne se présentaient que dans le cours de la session, et l'on comprend le motif de la distinction que la loi avait faite.

117. Le conseil général, en effet, ne pouvait se constituer qu'après que le préfet avait déclaré la session ouverte, et cependant il fallait que les membres nouvellement élus prêtassent serment pour pouvoir prendre part à la nomination du président et du secrétaire; le préfet était donc le seul fonctionnaire qui pût recevoir ce serment. Lorsque, au contraire, des membres nouvellement élus venaient prendre séance après la constitution définitive du bureau, le président du conseil général était apte à recevoir leur serment.

Nous devons dire ici que, bien que l'article 12 précité eût strictement réglé la forme dans laquelle les membres

des conseils généraux prêteraient serment, il fallut bientôt déroger à cette disposition de la loi en présence d'une nécessité que le législateur n'avait pas prévue.

En effet, en dehors des sessions annuelles, les membres des conseils généraux sont appelés, par différentes lois, à prendre part à diverses opérations administratives; ils font notamment partie des conseils de révision pour le recrutement de l'armée. Or, tous les membres des conseils généraux avaient été élus en décembre 1833, en vertu de la loi du 22 juin, et plusieurs mois devaient se passer avant qu'ils pussent prêter serment dans la forme voulue par cette loi, puisque la session annuelle ne devait s'ouvrir qu'en août ou septembre. Il devenait cependant indispensable que le serment fût prêté immédiatement pour rendre les membres des conseils généraux aptes à siéger dans les conseils de révision qui devaient fonctionner avant la réunion des conseils généraux.

Pour lever cette difficulté, une ordonnance royale du 12 janvier 1834 autorisa les préfets *pour cette fois* à recevoir avant la session annuelle le serment des membres nouvellement élus, qui devraient être appelés aux fonctions ou missions individuelles que leur attribuent des lois ou des actes du Gouvernement.

Sans rechercher s'il a pu, légalement, être dérogé par une ordonnance aux dispositions formelles de la loi, nous ajouterons que ce qui ne devait être, aux termes mêmes de cette ordonnance, qu'une dérogation accidentelle à la loi du 22 juin 1833, était devenu une pratique constante, et, après chaque renouvellement triennal, le préfet recevait soit de vive voix, soit par écrit, le serment d'un certain nombre des membres nouvellement élus. Cet usage s'expliquait par des nécessités du même ordre que celles qui avaient motivé l'ordonnance du 12 janvier 1834.

118. Aujourd'hui que, comme nous l'avons vu plus

haut, n° 114, les présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux sont nommés, pour chaque session, par l'Empereur, la distinction faite par l'article 12 de la loi du 22 juin 1833 n'avait plus de raison d'être. Le serment des membres des conseils généraux nouvellement élus est donc reçu soit de vive voix, soit par écrit, par le préfet, délégué du pouvoir exécutif et son représentant près du conseil général.

§ 4. — *Présence du préfet aux séances.*

119. Les conseils généraux ne peuvent se réunir que sur une convocation légale; ils doivent se séparer au moment fixé pour la clôture de la session; les droits du Pouvoir exécutif sont sauvegardés sur ce point. Mais il importait aussi que, pendant le cours de la session, le Pouvoir exécutif fût représenté, et que son délégué pût veiller constamment à ce que les délibérations ne dépassassent pas les limites des attributions données par la loi aux conseils généraux.

Sous l'empire du décret du 22 décembre 1789, comme nous l'avons vu, n° 9, un procureur général syndic remplissait cette mission, mais il la tenait de l'élection, et le lien qui le rattachait au Pouvoir exécutif était si faible, que le caractère de délégué de ce pouvoir était presque complétement effacé. La constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) avait profondément modifié cet état de choses, en plaçant près de chaque administration centrale de département un commissaire nommé et révocable par le Directoire exécutif, et qui surveillait et requérait l'exécution de la loi. Comment cette garantie ne fut-elle pas maintenue dans l'organisation nouvelle des conseils généraux, en l'an VIII (1800)? C'est ce qu'il serait difficile d'expliquer. Peut-être

l'homme éminent, qui procédait alors à la réorganisation de l'administration de la France, crut-il trouver, dans le droit de nommer et de révoquer les membres des conseils généraux, une assurance suffisante de la modération et de la légalité de leurs délibérations?

120. Mais le Gouvernement de la Restauration reconnut bientôt la nécessité d'avoir un délégué et un organe dans le sein des conseils généraux, et une ordonnance du 26 mars 1817 donna aux préfets le droit d'entrer dans ces assemblées, d'assister à toutes les délibérations, et d'être entendus toutes les fois qu'ils le demanderaient. Appartenait-il à l'ordonnance de modifier sur ce point la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)? c'est ce qui peut paraître douteux. Aussi, la légalité de l'ordonnance du 26 mars 1817 fut-elle contestée dans quelques conseils généraux. Toutefois l'utilité de la présence du préfet, même au point de vue de l'administration, fut si bien et si vite reconnue, que les réclamations, d'abord élevées, cessèrent presque aussitôt.

L'article 12 de la loi du 22 juin 1833 consacra ce qui se pratiquait depuis 1817; mais les tendances de l'époque ne pouvaient laisser passer, sans contestation, une disposition favorable au Pouvoir central. Ainsi, à la Chambre des députés, un amendement adopté portait que le préfet ne pourrait *assister aux délibérations*. A la Chambre des pairs, la rédaction de cet amendement fut modifiée, et l'on n'admit la présence du préfet *qu'aux discussions qui précèdent les votes*. Mais on finit par comprendre qu'au point de vue de la seule dignité de la fonction, il n'était pas possible d'obliger le préfet à quitter la salle des séances à chacun des nombreux votes auxquels donnent lieu, dans le cours d'une session, les affaires soumises aux conseils généraux.

L'article 12 précité autorise donc l'assistance du préfet à toutes les délibérations, sans qu'il soit tenu de se retirer au moment du vote.

121. Il n'y a d'exception que lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes, et certes cette réserve n'était pas nécessaire; le simple sentiment des convenances aurait maintenu, à cet égard, ce qui se pratiquait depuis 1817. Ajoutons que ce n'est pas seulement lors de l'apurement des comptes du préfet en fonction, que ce magistrat doit s'abstenir; il le doit également lorsque le conseil examine les comptes de son prédécesseur, car s'il n'y a pas solidarité complète entre les deux administrations, il n'en faut pas moins que les comptes de l'administration précédente puissent être examinés et débattus en toute liberté.

§ 5.— *Tenue des séances.*

I.—Nombre des membres présents.

122. Dans les assemblées délibérantes un peu nombreuses, il est rare que tous les membres qui les composent soient constamment présents aux séances. Force est, cependant, de pourvoir à l'expédition des affaires, et, à cet effet, les lois d'organisation ont toujours déterminé le nombre de membres dont la présence est nécessaire pour valider les délibérations. Pour les conseils généraux de département, ce nombre a été fixé, par l'article 13 de la loi du 22 juin 1833, à la moitié plus un. Il n'est pas dit si ce *quorum* doit être calculé d'après le nombre des membres dont doit se composer le conseil, ou s'il y a lieu de le réduire, dans le cas où une ou plusieurs vacances existeraient. Dans le silence de la loi, nous pensons qu'on doit prendre pour base le nombre légal des membres, sans égard aux vacances. C'est ainsi,

au surplus, qu'il est procédé dans les circonstances, assez rares d'ailleurs, où un assez grand nombre de membres est absent de la séance.

II. — Non-publicité des séances.

123. A l'exception des temps néfastes de 1792 et 1793, les séances des conseils généraux ont toujours été closes au public, sans que cela résultât d'aucune disposition écrite de la loi.

Le législateur crut nécessaire, cependant, de consacrer, par un article formel de la loi du 22 juin 1833, l'article 13, la non-publicité des séances, et peut-être y fut-il déterminé précisément par une proposition faite lors de la discussion de la loi du 22 mars 1831, d'ouvrir au public l'enceinte des séances des conseils municipaux, tant la publicité paraissait alors de l'essence des assemblées délibérantes. Il écrivit donc, dans l'article 13 de la loi du 22 juin 1833, cette disposition : « Les séances du conseil général ne sont pas publiques. »

Des considérations de deux natures déterminèrent l'adoption de cette disposition.

D'une part, on pensa qu'il pouvait n'être pas sans inconvénient, au point de vue gouvernemental, de laisser s'établir quatre-vingt-six tribunes, du haut desquelles tel ou tel membre du conseil général pourrait, pour acquérir de la popularité, critiquer plus ou moins amèrement, et en face d'un public peu éclairé, peut-être, non pas seulement les actes de l'administration locale, mais ceux mêmes du Gouvernement et des Chambres législatives.

D'autre part, on craignit que l'expédition des affaires n'eût à souffrir de la publicité des séances. C'est pour ainsi dire en famille que se traitent, dans le sein d'un conseil général, les affaires du département; on y dis-

cute, mais on n'y fait pas de discours. Si le public assiste aux séances, on voudra se faire remarquer ; on fera des discours d'apparat, et une partie de la session s'usera à entendre des paroles souvent étrangères au fond de l'affaire en discussion.

124. Lors de la révolution de février 1848, et cela se comprend, on crut devoir ouvrir au public l'enceinte des conseils généraux, et l'article 18 du décret du 3 juillet 1848 disposa que : « Les séances des conseils de dé- « partement seront publiques, à moins que la majorité « des membres du conseil ne demande le comité secret. » Il était évident que, dans bien peu de conseils généraux, on oserait user de la restriction qui leur était facultativement accordée ; la publicité des séances devint la règle générale.

125. A-t-elle eu les avantages qu'on croyait pouvoir en espérer? A-t-elle présenté les inconvénients qu'on pouvait en craindre? C'est ce qu'il serait peut-être difficile de dire, en présence du silence gardé, sur ce point, par l'administration centrale. On ne saurait oublier cependant que quelques discussions orageuses qui ont eu du retentissement dans les journaux, que même quelques scènes, blessantes pour la dignité des conseils généraux, purent, à bon droit, faire concevoir des alarmes, et la publicité des séances cessa avec le régime politique qui l'avait décrétée. L'article 5 de la loi du 7 juillet 1852 disposa de nouveau que : « Les séances des conseils « généraux ne sont pas publiques. »

126. On comprend d'ailleurs que le principe de la non-publicité des séances ne fait pas obstacle à ce que, avec l'assentiment du préfet, le conseil général puisse admettre dans son sein les différents chefs de service dont il peut attendre des renseignements utiles pour l'expédition des affaires, tels que le directeur des contributions

directes, l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, l'agent voyer en chef. En droit, c'est le préfet qui doit donner au conseil général tous les renseignements qui lui sont nécessaires; mais, en fait, les chefs de service peuvent, la plupart du temps, les donner d'une manière plus détaillée. Leur présence n'a donc que des avantages, et elle n'a jamais été considérée comme contraire à la loi.

III. — Ordre des délibérations.

127. Le mode de votation des assemblées délibérantes n'est pas toujours chose indifférente; aussi est-il généralement réglé par la loi. L'article 13 de celle du 22 juin 1833 pose, comme règle générale, pour les conseils généraux de département, le vote par assis et levé. Cela résulte implicitement, au moins, de la disposition de cet article portant que les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. Le vote au scrutin secret est donc l'exception, et cela devait être, en présence du nombre considérable d'affaires que les conseils généraux doivent expédier dans le cours de leur session.

§ 6. — *Rédaction des procès-verbaux.*

128. La loi du 22 juin 1833 n'avait posé aucune règle sur la rédaction des procès-verbaux des séances des conseils généraux de département; il a été suppléé à ce silence par l'article 26 de celle du 10 mai 1838 (*V. Annexe n°* III), sur les attributions des conseils généraux. Aux termes de cet article, les procès-verbaux doivent être rédigés par le secrétaire du conseil et arrêtés au commencement de chaque séance pour la séance précédente.

Cette disposition, dont il est facile de comprendre toute

l'importance, est cependant l'une de celles dont l'administration centrale a eu le plus de peine à obtenir la stricte exécution. Trop souvent il est arrivé que le secrétaire se bornait à prendre des notes sur lesquelles il rédigeait le procès-verbal à son loisir; la lecture n'en était faite qu'à la clôture de la session, alors que, déjà, une partie des membres du conseil avaient quitté le chef-lieu; quelquefois même, on avait vu signer en blanc les feuilles qui devaient recevoir l'inscription des procès-verbaux; de telle sorte que le secrétaire restait maître absolu de la rédaction.

Pour faire cesser cet abus, dans les départements où il existait, le ministre de l'intérieur dut prescrire aux préfets de requérir la stricte exécution de la loi; il leur rappela que la mission du secrétaire cessait au moment même de la clôture de la session; qu'en conséquence tout procès-verbal rédigé après cette clôture était privé du caractère authentique qu'il tient de la loi. Ces instructions, basées sur les termes de la loi, ont eu l'effet qu'on devait en attendre, et elles suffiront, sans doute, pour assurer, à l'avenir, la régulière rédaction d'un document d'une grande importance au point de vue administratif.

129. Le même article de la loi du 10 mai 1838 porte aussi que les procès-verbaux contiendront l'analyse de la discussion, mais que les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y seront pas insérés. Cette disposition est le corollaire de celle qui a voulu que les séances des conseils généraux ne fussent pas publiques. Le législateur a pensé, sans doute, que, dans certains cas, la liberté des discussions pourrait être gênée par la publicité donnée aux noms des orateurs; que, dans d'autres, au contraire, cette publicité pourrait être un appel à la popularité, une incitation à ces discours d'apparat que ne doit pas comporter la discussion d'affaires purement administratives.

130. Nous ferons remarquer, toutefois, que, dans beaucoup de départements, on a pensé que la défense d'insérer au procès-verbal les noms des membres qui ont pris part à la discussion ne s'appliquait pas aux membres chargés de faire, au nom des commissions, des rapports sur certaines affaires qui exigeaient une étude préparatoire. Dans ce cas, le nom du rapporteur est souvent indiqué, et l'administration centrale n'a vu, dans cet usage, ni une contravention formelle à la loi, ni les inconvénients qui ont motivé la prohibition dont il s'agit dans l'article 26 précité.

§ 7.—*Publication des procès-verbaux.*

131. La loi du 10 mai 1838, art. 6, a également statué sur un point sur lequel celle du 22 juin 1833 avait gardé le silence, la publication des procès-verbaux des conseils généraux, et, à cet égard, elle a innové à la législation antérieure.

En effet, un arrêté du Gouvernement du 19 floréal an VIII (9 mai 1800) avait statué que les actes des conseils généraux ne *seraient pas imprimés*, mais qu'il en serait envoyé une copie au ministre de l'intérieur. Cette règle fut maintenue sous le gouvernement de la Restauration, et même, après 1833, le ministre de l'intérieur, se fondant sur le silence de la loi du 22 juin, continua à s'opposer à ce que les procès-verbaux des conseils généraux fussent rendus publics par la voie de l'impression.

132. Cette prohibition, cependant, était trop contraire à ce besoin de publicité, né de la révolution de 1830, pour qu'elle pût être efficacement maintenue, et pour y échapper, on vit bientôt, dans un certain nombre de départements, les membres des conseils généraux faire imprimer, à leurs frais, les procès-verbaux de leurs

séances. On comprit alors la nécessité de permettre, en droit, ce qui se pratiquait, en fait, et l'article 26 de la loi du 10 mai 1838 statua que *le conseil général peut ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou procès-verbaux.*

Tous les conseils généraux ont profité de cette faculté; mais la forme de la publication des procès-verbaux n'est pas la même dans tous les départements. Le plus généralement, l'impression est intégrale et elle reproduit textuellement le procès-verbal des séances; quelquefois, au contraire, on réunit, dans un ordre méthodique, les délibérations relatives à une même nature d'affaires, sans égard à l'ordre des séances dans lesquelles elles ont été traitées, ce qui présente un résumé des délibérations plutôt qu'une véritable publication des procès-verbaux.

133. C'est d'ailleurs le préfet qui fait faire l'impression, conformément au vœu émis par le conseil général. Le secrétaire du conseil n'aurait pas qualité pour faire faire cette impression, puisque, ainsi que nous l'avons déjà dit, sa mission cesse au moment de la clôture de la session, et que, dès ce moment, le préfet est seul dépositaire légal de la minute des procès-verbaux.

134. Nous ajouterons que, comme la publication des procès-verbaux des conseils généraux est purement facultative, la dépense qui en résulte doit être imputée sur la deuxième section du budget départemental affectée aux dépenses facultatives.

§ 8. — *Défense aux conseils généraux de correspondre entre eux.*

135. En décidant que les séances des conseils généraux ne seraient pas publiques, le législateur, nous l'avons dit, a voulu prévenir les inconvénients que pourrait présenter le retentissement de discours passionnés

et imprudents. Un danger plus grave encore, au point de vue gouvernemental, pourrait résulter du concert d'action ou de résistance des conseils généraux.

Par l'article 16 de la loi du 22 juin 1833, le législateur a donc interdit à tout conseil « de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. En cas d'infraction à cette disposition, le conseil général sera suspendu par le préfet en attendant que le roi ait statué. »

Comme sanction pénale de cette interdiction, l'article 18 de la même loi dispose que « le préfet transmettra son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal. » (Emprisonnement de 2 à 6 mois, et facultativement, interdiction des droits civiques et de tout emploi public pendant 10 ans au plus.)

136. Tout en maintenant la prohibition formelle écrite dans la loi, l'administration a dû, cependant, aviser à ce qu'elle ne nuisît pas à l'expédition d'affaires purement administratives qui pourraient intéresser deux départements limitrophes, comme serait, par exemple, l'ouverture d'une route qui devrait relier les deux territoires.

Dans ce cas, et dans quelques autres analogues, il est presque indispensable que les conseils généraux de ces départements s'entendent, soit sur la direction de la route, soit sur le vote des fonds nécessaires à son exécution. Ces conseils ne pouvant, aux termes de l'article précité, correspondre entre eux, les préfets leur servent d'organe, et il est satisfait ainsi à un besoin réel, sans qu'il en puisse résulter le moindre inconvénient.

§ 9. — *Défense aux conseils généraux de faire aucune proclamation ou adresse.*

137. Si les conseils généraux ne doivent jamais, et sur aucune matière, se concerter entre eux, à plus forte raison ne doivent-ils jamais parler au dehors, sous forme de proclamation ou d'adresse. L'article 17 de la loi du 22 juin 1833 interdit donc à tout conseil général de faire aucune proclamation ou adresse. En cas d'infraction à cette disposition, les mesures à prendre par le préfet sont les mêmes que dans le cas de l'article 16 : suspension de la session ; envoi de l'arrêté au procureur général du ressort.

Pour mieux faire comprendre le sens de l'interdiction portée en l'article 17 précité, nous croyons devoir rappeler que, dans la première rédaction du projet de loi, cet article interdisait toute proclamation ou adresse *aux citoyens*, mais que, par suite de la discussion dans les Chambres, on supprima ces mots, *aux citoyens*, dans l'intention d'interdire aux conseils généraux de faire aucune adresse, même au Gouvernement. « Des adresses au « roi, » dit-on alors, « exprimant soit une adhésion à telle « ou telle mesure du Gouvernement, soit des sentiments « relatifs à tel ou tel événement, occuperaient les con- « seils administratifs de ce qui n'est point dans leurs at- « tributions. Ils pourraient ainsi devenir ou les auxi- « liaires d'un parti ou les adulateurs dociles d'un sys- « tème ministériel, qu'ils ne sont appelés à contester ou « à appuyer qu'en ce qui touche les intérêts locaux. « Leurs délibérations, consignées au procès-verbal, suf- « fisent pour témoigner de leur opinion sur les points « où la législation et l'administration générale portent « avantage ou préjudice à l'administration des affaires « du département. »

138. Les conseils généraux ont toujours respecté, depuis 1833, la défense de faire des proclamations; mais il n'en a pas été de même de celle de faire des adresses au gouvernement. Sous l'empire de la loi du 22 juin, comme auparavant, d'ailleurs, on a vu les conseils généraux témoigner, par des adresses au chef de l'Etat, de la part qu'ils prenaient à certains événements politiques ou de famille, et les différents Gouvernements ont toléré l'émission de ces adresses. La défense faite, à cet égard, par la loi, est donc à peu près tombée en désuétude; le Gouvernement saurait la faire revivre si les circonstances venaient à l'exiger.

§ 10.—*Défense de publier les actes entachés d'illégalité.*

139. Les articles 15, 16 et 17 de la loi du 22 juin 1833 ont eu pour objet, comme nous l'avons vu, de prévenir, de la part des conseils généraux, toute délibération, tout acte de nature à nuire à la marche de l'action gouvernementale. Si, cependant, un conseil général enfreignait les défenses portées dans ces articles, il importerait, au moins, que les actes entachés d'illégalité ne reçussent aucune publicité.

A cet effet, l'article 19 de la loi précitée défend à tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, sous les peines portées par l'article 123 du Code pénal, de rendre publics les actes qu'un conseil général aurait faits en violation des articles 15, 16 et 17 de la loi du 22 juin 1833.

§ 11.—*Droit d'annulation des délibérations.*

140. Le principal objet de la présence du préfet au sein du conseil général, est de maintenir les délibérations dans le cercle des matières que les lois ont placées

dans les attributions de cette assemblée. Si, malgré les observations du préfet, le conseil persistait à s'occuper d'une affaire étrangère à ses attributions, et qu'une délibération fût prise, il était nécessaire que cet acte pût être annulé, et c'est à quoi l'article 14 de la loi du 22 juin 1833 a pourvu. « Tout acte, » dit cet article, « ou toute délibération d'un conseil général, re-
« latifs à des objets qui ne sont pas légalement compris
« dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La
« nullité sera prononcée par une ordonnance du roi. »

Si l'on compare cet article de la loi à celui qui le suit immédiatement, on pourrait, d'abord, se demander pourquoi un acte de l'autorité suprême est nécessaire, en vertu de l'article 14, pour annuler une délibération portant sur des matières étrangères aux attributions des conseils généraux, tandis que, en vertu de l'article 15, un arrêté de préfet suffit pour prononcer la nullité de tous les actes faits par un conseil général, hors de sa réunion légale; mais le motif de cette distinction est facile à saisir.

Si un conseil général se réunissait illégalement, il y aurait là un état de quasi rebellion, un danger public, imminent; il faudrait donc que l'autorité exécutive avisât immédiatement, et il pourrait surgir de graves inconvénients de la nécessité de recourir au pouvoir central pour obtenir l'annulation des actes de ce conseil. Le préfet, placé sur les lieux, devait donc recevoir, par délégation, le droit d'annulation.

Lorsque, au contraire, dans une réunion légale, un conseil a eu le tort de délibérer sur une matière étrangère à ses attributions, il est bien rare qu'il puisse en résulter une difficulté grave pour l'autorité. Le préfet peut toujours, en effet, refuser, provisoirement, exécution à une semblable délibération, car, ainsi qu'on le verra plus bas, les délibérations des conseils généraux ne sont

exécutoires, à peu d'exceptions près, qu'après approbation. Il n'y a donc pas une urgence extrême à ce que l'annulation soit prononcée à l'instant même, et le délai qu'entraîne le recours au pouvoir central ne peut avoir que peu d'inconvénients.

141. C'est dans la forme administrative, c'est-à-dire sur le rapport du ministre de l'intérieur, que sont rendus les décrets prononçant annulation des délibérations qui portent sur des matières étrangères aux attributions des conseils généraux. L'avis du conseil d'État n'est pas exigé par la loi, mais, généralement, cet avis est demandé, et cela se comprend : l'annulation d'une délibération de conseil général est chose assez grave, en effet, pour que le ministre veuille être parfaitement éclairé sur la nécessité de la faire prononcer.

Le droit d'annulation n'a, au surplus, été exercé que bien rarement ; aussi, croyons-nous devoir rapporter ici le texte même des ordonnances rendues à cet effet depuis 1833. Les préfets et les membres des conseils généraux y trouveront, sur les attributions de ces assemblées, des principes qu'il peut leur être utile d'avoir sous les yeux.

Un conseil général avait émis un vœu sur des matières de politique générale et blamé un vote des Chambres législatives. La délibération prise fut annulée par une ordonnance du 3 octobre 1835, ainsi conçue :

Vu l'article 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) ; vu l'article 14 de la loi du 22 juin 1833 ; vu la délibération du conseil général de..... en date du 26 septembre dernier, qui exprime un vœu sur diverses mesures uniquement relatives à la politique générale et qui blâme le vote de la majorité des Chambres ;

Considérant que ces objets sont étrangers aux attributions légales des conseils généraux ; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération ci-dessus visée du conseil général de..... est et demeure annulée.

Un conseil général avait autorisé le préfet à exercer des poursuites pour faire exécuter des engagements pris par des particuliers, dans un intérêt qui n'était pas départemental. Le Gouvernement crut nécessaire d'annuler cette délibération; l'ordonnance, en date du 9 septembre 1838, est ainsi conçue :

Vu l'article 14 de la loi du 22 juin 1833, les articles 4, 6 et 36 de la loi du 10 mai 1838, et les articles 7 et 9 de la loi du 21 mai 1836; la délibération prise par le conseil général du département de..... dans sa séance du 26 août dernier, et par laquelle le conseil autorise le préfet du département à faire les poursuites nécessaires pour obtenir l'exécution des engagements pris par..... de fournir des terrains et une somme de 4,000 francs pour concourir à la construction d'un chemin vicinal de grande communication, offre faite en vertu de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836;

Considérant qu'il n'est pas dans les attributions du conseil général de donner au préfet l'autorisation dont il s'agit; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération ci-dessus visée du conseil général du département de..... est et demeure annulée.

Un conseil général, donnant une interprétation excessive au droit d'exprimer son opinion sur les intérêts du département, avait blâmé, dans deux délibérations successives, l'administration du préfet et demandé le changement de ce magistrat. Ces délibérations furent annulées par une ordonnance du 18 octobre 1838, ainsi conçue :

Vu l'article 14 de la loi du 22 juin 1833, et l'article 7 de la loi du 10 mai 1838; vu les délibérations, en date des 22 et 31 août dernier, dans lesquelles le conseil général de..... a déclaré qu'il n'y a plus d'accord possible entre lui et le préfet, et que la direction des intérêts du département doit être confiée à d'autres mains;

Considérant que, par cette manifestation, le conseil général a dépassé les limites de ses attributions; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. Les délibérations ci-dessus visées du conseil général de..... sont et demeurent annulées.

Un conseil général, méconnaissant la portée d'une des

dispositions de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, avait pris une décision qui était dans les attributions du préfet. Cette erreur donna lieu à une ordonnance du 26 avril 1839, ainsi conçue :

Vu la délibération prise par le conseil général du département de..... dans sa séance du 1er septembre 1838 et ainsi conçue :
Le conseil général adopte les résolutions suivantes : 1° Les communes contribueront proportionnellement et solidairement aux frais de construction des lignes et au payement des indemnités de terrains ; 2° dans le règlement de l'indemnité, les communaux occupés ne pourront être pris en déduction de la part contributive de la commune à qui appartiennent ces propriétés ; 3° quant aux subventions particulières par concession de terrains, elles viendront en déduction du contingent de la commune, à moins que le concédant n'ait exprimé le contraire ; vu l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, et l'article 14 de la loi du 22 juin 1833 ;
Considérant que, dans les résolutions ci-dessus visées, le conseil général du département de..... a réglementé les charges que devaient supporter les communes pour les chemins vicinaux de grande communication, tandis que la fixation de ces charges est placée, par la loi, dans les attributions du préfet; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération du conseil général du département de..... est et demeure annulée.

Un conseil général avait cru pouvoir créer une commission permanente chargée de la surveillance des travaux des bâtiments départementaux, ce qui constituait un empiétement sur les attributions de l'administration. La délibération du conseil général a été annulée par une ordonnance du 10 décembre 1839, ainsi conçue :

Vu la délibération prise par le conseil général du département de..... dans sa séance du 23 août 1838, sous le titre de *résolution*, laquelle, dans son article 2, crée une commission composée de divers fonctionnaires, dont ferait partie un membre du conseil général délégué chaque année par ce conseil, et qui serait chargée, soit de visiter les bâtiments départementaux pour lesquels des projets de travaux doivent être proposés au conseil général, soit de constater ensuite l'exécution matérielle des travaux; vu l'article 14 de la loi du 22 juin 1833; vu la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux;

Considérant que s'il appartient aux conseils généraux de nommer des commissions prises dans leur sein, qui, pendant le temps de leur session, feront toutes les vérifications propres à éclairer leurs votes; que s'ils peuvent émettre des vœux sur les moyens d'instruction auxquels l'administration peut recourir, dans les affaires soumises à leurs délibérations, ils ne sont autorisés, ni à donner à l'administration des injonctions sur les actes qui sont dans ses attributions, ni à déléguer un ou plusieurs de leurs membres, pour remplir, hors du temps de la session, des fonctions que la loi ou les règlements ne leur ont pas confiées, ni à appeler dans des commissions et à charger de vérifications ou d'autres travaux des agents de l'administration; considérant que, par la délibération par lui prise sous le titre de *résolution*, ci-dessus visée, le conseil général 1° a prescrit au préfet les formes dans lesquelles devraient avoir lieu les visites et reconnaissances des bâtiments départementaux à réparer; 2° qu'il a décidé qu'un de ses membres serait par lui délégué pour prendre part, dans l'intervalle des sessions, auxdites visites et reconnaissances; 3° qu'il a appelé des maires et les chefs des services auxquels les bâtiments seraient affectés, à concourir, dans une commission, aux mêmes visites et reconnaissances; que ces diverses dispositions constituent de sa part un excès de pouvoir; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération ci-dessus visée du conseil général du département de..... est et demeure annulée dans celles de ses dispositions contenues en l'article 2, relatives aux travaux dans les bâtiments départementaux. — Art. 2. La présente ordonnance sera transcrite au registre des délibérations du conseil général.

Un conseil général avait cru pouvoir exprimer un blâme sur les actes de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du département et demander le remplacement de ce fonctionnaire. La délibération fut annulée par une ordonnance du 5 novembre 1840, ainsi conçue :

Vu l'article 14 de la loi du 22 juin 1833; vu la délibération du conseil général du département de..... en date du 27 août dernier, portant qu'il ne peut y avoir aucun rapport, ni officieux, ni officiel, entre le conseil et l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et émettant le vœu qu'il soit immédiatement procédé à son remplacement : Considérant qu'en exprimant un tel vœu, le conseil général a excédé ses attributions; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : — Art. 1er. La délibération ci-dessus visée du conseil général du département de..... est et demeure annulée.

Six fois seulement donc, depuis 1833, le pouvoir exé-

cutif s'est vu obligé d'user du droit que lui donne l'article 14 de la loi du 22 juin 1833; ce seul fait démontre combien ces assemblées s'attachent à restreindre leurs délibérations dans la stricte limite de leurs attributions.

§ 12. *Droit de dissolution des conseils généraux.*

142. Pour compléter les garanties accordées au Gouvernement pour le cas où un conseil général compromettrait, par ses actes, l'ordre public, l'article 9 de la loi du 22 juin 1833 donne au chef de l'État le droit de prononcer la dissolution de ce conseil; mais, comme il importe que les affaires départementales ne souffrent pas de cette mesure, le même article dispose « qu'il est procédé à « une nouvelle élection avant la session annuelle, et au « plus tard dans le délai de trois mois à dater du jour de « la dissolution. »

La constitution républicaine du 4 novembre 1848 avait notablement réduit sur ce point les pouvoirs du chef de l'État. L'article 80 portait, en effet : « Les conseils géné- « raux, les conseils cantonaux et les conseils munici- « paux peuvent être dissous par le président de la Répu- « blique, *de l'avis du conseil d'État;* » et ces derniers mots avaient été interprétés en ce sens, que la dissolution ne pouvait avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil d'État.

Nous ne nous arrêterons pas sur les inconvénients que pouvait présenter l'immixtion du conseil d'État dans cette partie de l'exercice des droits du pouvoir exécutif. Nous nous bornerons à dire que cette disposition aurait pu être considérée comme virtuellement rapportée par l'abrogation de la constitution qui la contenait. Quoi qu'il en soit, l'article 6 de la loi du 7 juillet 1852 a reproduit identiquement les dispositions de l'article 9 de celle du 22 juin 1833. Les pouvoirs de l'Empereur sont donc entiers sur ce point.

CHAPITRE III.

DISPOSITIONS SPÉCIALES AU CONSEIL GÉNÉRAL DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

143. Le département de la Seine est, sous plusieurs rapports, dans une situation tellement exceptionnelle par l'importance de son chef-lieu qui absorbe presque complétement les deux arrondissements extérieurs, qu'il semble que des règles spéciales eussent toujours dû être données pour l'organisation du conseil général du département de la Seine.

Il n'en a pas été ainsi, cependant, et les différentes législations antérieures à 1833 ne firent aucune distinction entre le département de la Seine et les autres départements de la France. Nous n'avons donc rien à dire sur ce point.

144. Ce ne fut qu'après la révolution de 1830 que l'on reconnut qu'il était nécessaire de déterminer, par des règles spéciales, l'organisation du conseil général du département de la Seine, et l'on ne crut pas devoir les poser dans la loi du 22 juin 1833. L'article 57 de cette loi disposa donc ainsi : « La présente loi n'est pas appli- « cable au département de la Seine; il sera statué à son « égard par une loi spéciale. » Cette loi fut rendue le 20 avril 1834.

Aux termes de cette dernière loi, le conseil général du département de la Seine se composait de quarante-quatre membres, dont trois pour chacun des arrondissements municipaux de la ville de Paris, et quatre pour chacun des deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

La même loi statuait sur la composition des colléges

électoraux, sur l'éligibilité, sur tous les points enfin qui se rattachaient au système électif; nous n'avons pas à nous en occuper, car toute cette partie de la loi précitée se trouve virtuellement abrogée.

145. Dès le 12 mars 1848, en effet, le Gouvernement provisoire avait dissous le conseil général alors en fonctions, et cette mesure fut légalisée par l'article 1er du décret du 3 juillet 1848, ainsi conçu, sur ce point :

La ville de Paris et le département de la Seine seront l'objet d'un décret spécial. Toutefois, une commission provisoire, municipale et départementale, instituée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif, remplacera, jusqu'à la promulgation prochaine de ce décret, le conseil dissous par le Gouvernement provisoire.

La loi du 3 juillet 1852, relative à l'élection des conseils généraux, maintint cet état de choses, en disant, dans son article 12 :

Il n'est pas dérogé aux dispositions des lois et décrets qui régissent spécialement le département de la Seine et la ville de Lyon.

En vertu de ces dispositions, les fonctions du conseil général du département de la Seine sont, encore aujourd'hui, remplies par une commission départementale et municipale nommée par l'Empereur.

TITRE II.

ORGANISATION DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

CHAPITRE I.

ORGANISATION ANTÉRIEURE A 1833.

SECTION I.

ORGANISATION D'APRÈS LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1789.

146. Les départements créés, en principe, par le décret du 22 décembre 1789, devaient avoir une étendue territoriale bien moins considérable que les anciennes provinces qu'ils remplaçaient. L'Assemblée nationale crut cependant qu'il convenait, pour la facilité de l'administration, qu'ils fussent subdivisés en plusieurs circonscriptions administratives auxquelles elle donna le nom de *districts*. Mais cette partie de son œuvre n'eut pas la même durée, et plusieurs fois, comme nous allons le voir, les subdivisions du département ont été modifiées, dans leur nombre et dans leur organisation.

147. Le décret du 22 décembre 1789 disposa que le nombre des districts, dans chaque département, ne pourrait être, ni au dessous de trois, ni au dessus de neuf, et ce nombre devait être déterminé par une loi ultérieure, suivant les besoins et les convenances des départements. Quant à l'administration des districts, l'Assemblée nationale l'organisa à l'image de celle des départements. Elle avait établi au chef-lieu de chaque département, comme nous l'avons vu, nº 2, une assemblée administrative *supérieure*, sous le titre d'*administration de département*. Elle établit au chef-lieu de chaque district

une assemblée administrative *inférieure*, sous le titre d'*administration de district*. Cette organisation, décrétée en principe, comme nous venons de le dire, fut définitivement arrêtée et appliquée par les décrets des 15 janvier, 16 et 26 février 1790, sanctionnés par lettres patentes du roi, en date du 4 mars de la même année.

148. Le nombre des membres des administrations de district fut fixé à douze, et leur nomination fut attribuée aux électeurs déjà chargés de choisir les membres des administrations de département ; les conditions d'éligibilité furent les mêmes que pour ces derniers, avec cette réserve, toutefois, que les membres de l'administration de district ne pouvaient être choisis que parmi les éligibles *du district* dans lequel ils auraient à exercer leurs fonctions.

149. Les membres des administrations de district étaient élus pour quatre ans et devaient être renouvelés par moitié tous les deux ans ; ils nommaient leur président et leur secrétaire ; ce dernier pouvait être changé lorsque l'administration de district le jugeait convenable.

De même que les administrations de département, celles de district étaient divisées en deux sections ; l'une composée de huit membres, sous le titre de *conseil de district*, l'autre, de quatre membres, sous le titre de *directoire de district*. Cette division était faite par l'administration de district elle-même.

150. Près de chaque administration de district, il y avait un procureur syndic, élu par les mêmes électeurs, et pour quatre ans ; il pouvait être réélu une première fois pour quatre autres années, mais il ne pouvait plus l'être, ensuite, qu'après un intervalle de quatre ans.

151. Les directoires de district étaient chargés de l'exé-

cution des lois et de celle des actes des conseils de district; leurs fonctions étaient donc permanentes. Toutefois, ils étaient subordonnés, dans leur action, aux directoires de département, et ils ne pouvaient faire exécuter aucun arrêté du conseil de district, en matière d'administration générale, s'il n'avait été approuvé par l'administration de département.

152. Les conseils de district n'avaient qu'une session annuelle qui devait précéder d'un mois celle du conseil de département, et qui ne pouvait durer que quinze jours. Ils ne pouvaient s'occuper que de préparer les demandes à faire et les affaires à soumettre au conseil de département, dans l'intérêt du district; ils recevaient aussi les comptes annuels de la gestion du directoire de district.

On le voit donc, les administrations de district n'occupaient qu'un rang secondaire, et elles étaient, en toutes choses, subordonnées aux administrations et aux directions de département.

SECTION II.

ORGANISATION D'APRÈS LE DÉCRET DU 14 FRIMAIRE AN II (4 DÉCEMBRE 1793).

153. Les conseils généraux de département furent supprimés, comme nous l'avons vu, n° 15, par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793); mais cette loi ne changea rien à l'administration des districts, si ce n'est en ce qui concerne les procureurs syndics, qui furent supprimés et remplacés par des *agents nationaux*.

SECTION III.

ORGANISATION D'APRÈS LE DÉCRET DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 AOUT 1795).

154. La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), apporta à l'administration départementale secon-

daire une profonde modification; elle supprima la division des départements en districts et créa des municipalités de canton qui recevaient directement les ordres des administrations centrales de département, instituées, comme on l'a vu, n° 16, par cette constitution. Nous ne dirons rien de cette organisation, communale beaucoup plus que départementale.

SECTION IV.

ORGANISATION D'APRÈS LA CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE AN VIII (13 DÉCEMBRE 1799), ET LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII (17 FÉVRIER 1800).

155. Le système des municipalités de canton tomba avec la constitution qui l'avait créé. La constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) rendirent aux communes leur existence individuelle, et les départements furent de nouveau divisés en circonscriptions analogues à celles des anciens districts, mais moins nombreuses et, par conséquent, plus étendues; elles varièrent de trois à six par département et reçurent le nom *d'arrondissements communaux*.

156. A la tête de chaque arrondissement fut placé un sous-préfet, chargé, sous les ordres du préfet, et avec des pouvoirs limités, de l'administration de l'arrondissement; puis, par analogie avec ce qui s'était fait pour les départements, un conseil composé de onze membres reçut la mission de préparer, dans une session annuelle, les affaires qui devaient être soumises au conseil général de département. La nomination des membres des conseils d'arrondissement fut attribuée au chef du Gouvernement, comme celle des membres des conseils généraux.

CHAPITRE II.

ORGANISATION D'APRÈS LES LOIS DES 22 JUIN 1833 ET 7 JUILLET 1852.

157. Les attributions conférées aux conseils d'arrondissement par la loi de leur institution n'ont, comme on le verra plus loin, qu'une importance bien restreinte, si on les compare à celles des conseils généraux de département. A l'exception du sous-répartement des contributions directes, en effet, ils n'ont guère que des avis à donner. La situation faite aux conseils d'arrondissement amena graduellement, il faut le reconnaître, quelque relâchement dans l'exercice de leurs attributions, à ce point que, dans les dernières années du Gouvernement impérial et ensuite sous celui de la branche aînée des Bourbons, l'utilité de ces conseils avait été mise en doute. Aussi, lorsque, après la révolution de 1830, fut présenté aux Chambres le projet de loi de 1833, quelques membres proposèrent-ils la suppression de l'arrondissement comme circonscription administrative et le retour au système des municipalités de canton. D'autres demandaient la conservation des arrondissements et des sous-préfets, mais la suppression des conseils d'arrondissement, qui eussent été remplacés par des conseils cantonaux. Aucune de ces propositions ne fut admise, et l'organisation des conseils d'arrondissement proposée par le Gouvernement, fut définitivement maintenue par la loi du 22 juin 1833.

158. Ce principe arrêté, il y avait à déterminer la composition numérique des conseils d'arrondissement. Pour la formation des conseils généraux, on avait attribué, en principe, à chaque canton, la nomination d'un membre; il paraissait rationnel d'attribuer à chaque can-

ton la nomination d'un membre du conseil d'arrondissement; mais on dut faire une exception à cette règle pour un certain nombre d'arrondissements où le nombre des cantons est tel, que les conseils d'arrondissement n'auraient eu qu'une existence presque nominale. Sur les 363 arrondissements, en effet, il en est 3 qui n'ont que trois cantons; 26 n'en ont que quatre; 49 n'en ont que cinq; 59 n'en ont que six; 47 n'en ont que sept et 51 n'en ont que huit. Un nombre de neuf membres parut le minimum nécessaire pour constituer un conseil; en conséquence, l'article 21 de la loi du 22 juin 1833 décida que « Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, une ordonnance royale répartira entre « les cantons les plus peuplés le nombre des conseillers « d'arrondissement à élire pour complément. »

159. L'élection des membres des conseils d'arrondissement fut dévolue, par l'article 22 de la loi précitée, aux électeurs chargés d'élire les membres des conseils généraux.

160. Aux termes de l'article 35 de la même loi, les membres des conseils d'arrondissement étaient élus pour six ans, et devaient être renouvelés par moitié tous les trois ans. A cet effet, les cantons de chaque arrondissement furent divisés en deux séries par le conseil général, et pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries, un tirage au sort fut fait par le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique.

161. Les conditions d'éligibilité aux fonctions de membre des conseils d'arrondissement furent réglées par l'article 23 de la loi précitée, d'une manière analogue à celles relatives à l'élection aux conseils généraux; ainsi, il fallait être âgé de vingt-cinq ans accomplis, jouir de ses droits civils et politiques, payer dans le département, depuis un an au moins, 150 francs de contributions

directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et avoir son domicile réel dans le département. Les incompatibilités prononcées relativement aux membres des conseils généraux furent, par le même article, déclarées applicables aux membres des conseils d'arrondissement ; il en fut de même des règles relatives à la tenue des sessions de ces conseils, avec cette différence, cependant, que l'autorisation donnée aux conseils généraux par l'article 26 de la loi du 10 mai 1838, de publier leurs délibérations, n'ayant pas été étendue aux conseils d'arrondissement, les procès-verbaux de ces dernières assemblées ne peuvent recevoir de publicité.

Des changements ont été apportés dans ces derniers temps, sinon à l'organisation, du moins au mode d'élection des conseils d'arrondissement ; nous allons les faire connaître.

162. Nous passerons sous silence la disposition de la constitution républicaine du 4 novembre 1848, qui, en instituant, par son article 77, un conseil cantonal dans chaque canton, et en gardant le silence sur les conseils d'arrondissement, avait virtuellement supprimé ces conseils. La disposition précitée, en effet, n'a pas reçu son exécution, et la loi du 7 juillet 1852 a, en fait, maintenu les conseils d'arrondissement, en déterminant les formes de leur élection.

Ces formes sont les mêmes que pour l'élection des membres des conseils généraux de département ; nous ne pouvons donc que nous référer à ce que nous avons dit plus haut à cet égard.

DEUXIÈME PARTIE.

Attributions des Conseils généraux de département et des Conseils d'arrondissement.

TITRE PREMIER.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT D'APRÈS LA LÉGISLATION ANTÉRIEURE A 1838.

163. Nous avons vu, dans la première partie de ce traité, quelles sont les transformations successives que les différents Gouvernements qui ont régi la France depuis 1789, ont fait subir à l'organisation des assemblées appelées à prendre part à l'administration des circonscriptions territoriales qui devaient remplacer les anciennes provinces.

Nous avons à dire, maintenant, quelles sont les attributions plus ou moins vagues dans leur définition, plus ou moins logiquement groupées, qui furent départies à ces assemblées, sous l'empire de ces diverses organisations. Nous les verrons investies, d'abord, par le décret du 22 décembre 1789, de la plénitude du pouvoir administratif, annihilées bientôt, ou au moins considérablement réduites dans leur action comme dans le nombre de leurs membres, par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), et par la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795); réorganisées sur de nouvelles bases et avec des attributions mieux définies par la constitution du 22 frimaire

an VIII (13 décembre 1799) et par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800); recevant enfin, des lois promises par la Charte de 1830, une plus grande liberté d'action, en ce qui concerne les intérêts locaux, mais sous de plus fortes restrictions, en ce qui concerne les intérêts généraux.

Nous exposerons d'une manière sommaire et rapide, comme nous l'avons fait dans notre première partie, ce qui se rapporte à des temps déjà loin de nous, et à un système administratif nécessairement imparfait, non-seulement parce que la science de l'administration était à peine née, mais encore parce que les désordres intérieurs et les préoccupations de guerres extérieures, sans terme comme sans limites, permettaient à peine au Gouvernement de se préoccuper du bien-être du pays; nous donnerons, au contraire, à l'exposé de la législation actuelle tous les développements que méritent les institutions administratives qui nous régissent aujourd'hui, et qui, dans quelques détails, peut-être, peuvent laisser à désirer encore, mais qui, dans leur ensemble, suffisent pour atteindre leur principal but, l'emploi de toutes les ressources locales à la prospérité du pays.

CHAPITRE PREMIER.

ATTRIBUTIONS D'APRÈS LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1789.

164. Amoindrir le pouvoir royal et retenir pour elle-même la plus grande partie de la puissance exécutive, tout en proclamant le roi *chef suprême de la nation*; émanciper de fait les administrations locales qu'elle créait et rendre le contrôle de leurs actes presque impossible, bien qu'en droit, le roi restât chargé de *diriger l'administration générale du royaume*; telle semblerait avoir été la pensée dominante de l'Assemblée nationale,

lorsqu'elle rédigea la partie du décret du 22 décembre 1789 qui traite de *la formation et de l'organisation des assemblées administratives;* tels devaient être, du moins, et tels furent en effet les résultats de cette organisation.

165. D'après la section III du décret du 22 décembre 1789, les fonctions de ces assemblées étaient de deux espèces ou, au moins, elles s'exerçaient sous l'autorité et sous le contrôle de deux pouvoirs différents.

Les unes (art. 1) s'exerçaient *sous l'inspection du Corps législatif et en vertu de ses décrets*. Elles consistaient, aux termes de cet article :

1° A répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département; cette répartition était faite par les administrations de département entre les districts de leur ressort, et par les administrations de district entre les municipalités ;

2° A ordonner et faire faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité ;

3° A régler et surveiller tout ce qui concernait, tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en seraient chargés ;

4° A ordonner et faire exécuter le payement des dépenses qui seraient assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.

Les autres fonctions des administrations de département s'exerçaient (art. 2) *sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume*. Elles comprenaient :

Toutes les parties de cette administration, notamment celles qui étaient relatives :

1° Au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ;

2° A l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ;

3° A la surveillance de l'éducation publique, et de l'enseignement politique et moral ;

4° A la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique;

5° A la conservation des propriétés publiques;

6° A celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes;

7° A la direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département;

8° A l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux;

9° Au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques;

10° Enfin au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales, ainsi qu'il serait réglé par des décrets particuliers.

Les administrations de département (art. 4) étaient tenues de se conformer, dans l'exercice de toutes ces fonctions, aux règles établies par la constitution et aux décrets des législatures, sanctionnés par le roi.

Les délibérations des assemblées administratives de département (art. 5) sur tous les objets qui intéresseraient le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pouvaient être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi. Quant à l'expédition des affaires particulières et de tout ce qui s'exécuterait en vertu de délibérations déjà approuvées, l'autorisation spéciale du roi n'était pas nécessaire.

Les administrations de département (art. 6) ne pouvaient établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce fût, ni en répartir aucun au delà des sommes et du temps fixés par le Corps législatif, ni faire aucun emprunt, sans y être autorisées par lui, sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires au payement des dettes et des dépenses locales, et aux besoins imprévus et urgents.

Enfin (art. 7),

Les administrations de département ne pouvaient être troublées, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, par aucun acte du pouvoir judiciaire.

166. Après avoir énuméré dans les articles du décret du 22 décembre 1789 que nous venons de rapporter, les attributions des administrations de département, l'Assemblée nationale, dans une instruction du 8 janvier

1790, développa les principes qui devaient servir de règles à ces corps administratifs ; nous allons transcrire les principaux paragraphes de cette instruction.

Le principe général dont les corps administratifs doivent se pénétrer, est que si, d'une part, ils sont subordonnés au roi comme chef suprême de la nation et de l'administration du royaume, de l'autre, ils doivent rester religieusement attachés à la constitution et aux lois de l'État, de manière à ne s'écarter jamais, dans l'exercice de leurs fonctions, des règles constitutionnelles, ni des décrets des législatures, lorsqu'ils auront été sanctionnés par le roi.

Il n'appartient pas à la constitution d'expliquer en détail les règles particulières par lesquelles l'ordre du service et les fonctions pratiques doivent être dirigés dans chaque branche de l'administration. Les usages et les formes réglementaires ont varié pour chaque partie du service et pourront encore être changés et perfectionnés.

L'énumération des différentes fonctions des corps administratifs n'est d'ailleurs pas exclusive ni limitative, de manière qu'il soit inconstitutionnel de confier par la suite à ces corps quelque autre objet d'administration. Cette énumération n'est que désignative des fonctions principales qui entrent plus spécialement dans l'institution des administrations de département.

L'État est un ; les départements ne sont que des sections du même tout : une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. Si les corps administratifs, indépendants, et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les principes et les formes de l'administration, la contrariété de leurs mouvements partiels, détruisant bientôt la régularité du mouvement général, produirait la plus fâcheuse anarchie.

La constitution serait violée, si les administrations de département pouvaient, ou se soustraire à l'autorité législative, ou usurper aucune partie de ses fonctions, ou enfreindre ses décrets, et résister aux ordres du roi qui leur en recommanderait l'exécution ; toute entreprise de cette nature serait de leur part une forfaiture.

La constitution ne serait pas moins violée, si le pouvoir judiciaire pouvait se mêler des choses d'administration et troubler, de quelque manière que ce fût, les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. Tout acte des tribunaux et des cours de justice, tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration, étant inconstitutionnel, demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations.

167. Des règles plus précises encore furent tracées

dans la seconde instruction de l'Assemblée nationale, en date du 12 août 1790, qui s'exprime en ces termes :

Les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlement; elles ne peuvent agir que par les voies, ou de simples délibérations sur les matières générales, ou d'arrêtés sur les affaires particulières, ou de correspondance avec les administrations de district, et par elles avec les municipalités.

Les fonctions des conseils de département sont de délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département; de fixer d'une manière générale tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution; enfin, d'ordonner les travaux et la dépense de chaque année, et d'en recevoir les comptes.

Les fonctions des directoires sont d'exécuter tout ce qui a été prescrit par les conseils, et d'expédier toutes les affaires particulières.

Après la séparation des assemblées de conseil, les directoires seuls restent en activité; seuls ils représentent l'administration qui les a commis, et ont un caractère public, à cet effet. La correspondance, soit ministérielle, soit dans l'intérieur du département, ne peut être tenue qu'avec eux et par eux.

Le président de chaque administration est aussi le président de son directoire, et il y a voix délibérative comme dans l'assemblée du conseil; il doit toujours être compté en dehors, et ne peut pas être compté dans le nombre des membres fixés pour la composition du directoire.

Les conseils et les directoires doivent rédiger des procès-verbaux de toutes leurs opérations, et les inscrire, par ordre de dates, et sans aucun blanc, dans un registre coté et paraphé par le président. Les délibérations des conseils seront signées par le président et le secrétaire seulement, et il sera fait mention de ceux qui y auront assisté; mais les séances d'ouverture et de clôture de chaque session des conseils seront signées par tous les administrateurs présents. Quant aux séances et délibérations des directoires, elles seront signées de tous ceux qui y ont assisté.

Les directoires tiendront un autre registre coté et paraphé par le président; il sera destiné à la correspondance et il contiendra, dans une colonne, l'extrait des lettres et mémoires qui leur auront été adressés, et à côté, dans une autre colonne, les réponses qui y auront été faites.

Les administrations de département sont le lien de la correspondance entre le roi, chef de l'administration générale, et les administrations de district; celles-ci le sont de même entre les administrations de département et les municipalités. Ainsi la correspondance du roi ne sera tenue par ses ministres qu'avec les administrations ou les di-

rectoires de département, et les dispositions qu'elle contiendra seront transmises par le département aux administrations ou directoires de district.

Le directoire de département et ceux des districts de son ressort, correspondront ensemble; le procureur général syndic correspondra avec les procureurs syndics, et pourra correspondre aussi avec les directoires des districts.

La correspondance des administrations supérieures doit, en conservant le caractère de l'autorité qui leur est graduellement départie, en tempérer l'expression par l'observation de tous les égards qui font aimer le pouvoir établi pour faire le bien commun et dirigé sans cesse vers cet objet. Le seul cas où le style impératif pourrait être employé par les administrations supérieures, serait celui ou l'insubordination des administrations qui leur seront soumises forcerait de rappeler à ces dernières la dépendance où elles sont placées par la constitution.

Il est bien désirable que les directoires de département, au lieu de faire passer à ceux des districts des ordres trop concis, et en quelque sorte absolus, les intéressent au contraire à l'exécution de toutes les dispositions qui leur sont confiées, en leur en développant l'esprit et les motifs, et en facilitant leur travail par des instructions claires et méthodiques.

En terminant cette instruction, l'Assemblée nationale doit prévenir les assemblées administratives qu'elle n'a point entendu tracer un tableau complet de leurs devoirs. Il est une foule d'autres détails que leur sagacité suppléera facilement, et dont, par conséquent, l'énumération et les développements étaient superflus.

C'est sur le zèle des corps administratifs, c'est sur leurs lumières et leur patriotisme, que l'Assemblée nationale fonde ses plus grandes espérances. Une vaste carrière s'ouvre devant eux; que leur courage s'anime à la vue des importantes fonctions qui leur sont confiées; que la sagesse guide toutes leurs démarches; qu'une vaine jalousie de pouvoir ne leur fasse jamais méconnaître les deux autorités suprêmes auxquelles elles sont subordonnées; qu'enfin leur régime bienfaisant prouve au peuple que le règne de la liberté est celui du bonheur; et la constitution, déjà victorieuse des ennemis du bien public, saura triompher ainsi des outrages du temps.

168. Cet extrait textuel des deux instructions publiées par l'Assemblée nationale sur l'exécution du décret du 22 décembre 1789, résume mieux que n'eût pu le faire une simple analyse, l'esprit dans lequel ce décret devait être entendu et appliqué, en ce qui concerne les attributions conférées aux administrations de département.

Nous ajouterons que la constitution du 3 septembre 1791, qui termina les travaux de l'Assemblée nationale, ne modifia pas, sur ce point, les dispositions du décret du 22 décembre 1789. Elle accorda seulement au roi, comme nous l'avons vu, n° 13, le droit d'annuler les actes des administrations de département qui seraient contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aurait adressés. Dans le cas d'une désobéissance persévérante, ou si ces administrations compromettaient par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique, le roi pouvait également, en vertu de cette constitution, les suspendre de leurs fonctions, mais cette suspension n'était que provisoire, et le roi devait en instruire le Corps législatif qui pouvait en lever la suspension ou la confirmer, ou même dissoudre l'administration coupable.

169. En résumé donc, pour l'exercice de la première partie de leurs fonctions, les administrations de département n'avaient d'autre supérieur hiérarchique que le Corps législatif lui-même, dont elles devaient exécuter les décrets aussitôt qu'ils étaient devenus exécutoires, soit par la sanction royale, soit, en cas de refus de sanction, par le fait de leur adoption par les deux législatures qui suivaient celle qui avait d'abord présenté le décret.

170. Pour la seconde partie de leurs fonctions, les administrations de département étaient, à la vérité, placées *sous l'autorité et l'inspection du roi;* mais on comprend combien devait être faible, dès l'origine, le lien de subordination entre les administrations de département et le pouvoir exécutif, lorsque dans l'acte même qui traçait les devoirs de ces administrations, perçait d'une manière aussi évidente l'antagonisme entre l'Assemblée nationale et la couronne. L'Assemblée nationale avait bien dit, dans son instruction du 8 janvier 1790 : « Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs est que l'auto-

« rité descende du roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district ; » mais, comme pour affaiblir la valeur de cette déclaration, elle ajoutait aussitôt que « le principe général dont les corps « administratifs doivent se pénétrer, c'est que si, d'une « part, ils sont subordonnés au roi comme chef suprême de « la nation et de l'administration du royaume, de l'autre, « ils doivent rester religieusement attachés à la consti- « tution et aux lois de l'Etat, de manière à ne s'écarter « jamais, dans l'exercice de leurs fonctions, des règles « constitutionnelles, ni des décrets des législatures, lors- « qu'ils auront été sanctionnés par le roi. » Vainement, donc, l'article 5 de la section III du décret du 22 décembre 1789 avait-il statué que, « les délibérations des « assemblées administratives de département, sur tous « les objets qui intéressaient le régime de l'administra- « tion générale du royaume, ou sur des entreprises « nouvelles et des travaux extraordinaires, *ne pouvaient « être exécutés qu'après avoir reçu l'approbation du roi* ; » vainement encore, le roi avait-il reçu de la constitution de 1791 le droit *de suspendre de leurs fonctions* les administrateurs de département, dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettaient par leurs actes la sûreté publique ; quelle force le pouvoir exécutif pouvait-il puiser dans un droit qu'il n'exerçait que sous la réserve de l'approbation du Corps législatif, qui pouvait, à son gré, ou lever ou confirmer les suspensions. Les corps administratifs devaient donc participer de fait, nous dirions presque en droit, de l'omnipotence de l'Assemblée nationale.

171. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que quelles qu'eussent été les prescriptions de la constitution et des lois, que quelque autorité que pussent avoir les instructions données par l'Assemblée nationale, l'entraînement des

esprits était, à cette époque, plus fort que les instructions et les lois. Les directoires de département ne devaient, d'après la loi de leur institution, s'occuper que des affaires administratives, et, bientôt, leurs séances n'eurent plus pour objet, en grande partie du moins, que des mesures politiques. Les conseils de département furent appelés dans la même voie, et une loi du 16 août 1792 ordonna que leurs séances seraient publiques; or, l'on sait ce que pouvait produire alors la publicité des séances des corps administratifs; une seconde loi, du 27 août 1792, statua que les séances des directoires seraient également toujours publiques; enfin, un décret de la Convention nationale, en date du 18 mars 1793, ordonna que les conseils généraux des administrations de département, de district et de commune, seraient en permanence. Ces mesures ne suffirent pas encore aux exigences du temps, et, soit que les conseils généraux eussent manifesté, sur quelques points, des résistances inquiétantes pour le Gouvernement révolutionnaire, soit qu'ils ne parussent pas être des instruments assez actifs, la convention, qui les avait déclarés en permanence, les supprima comme nous l'avons dit plus haut, n° 15.

CHAPITRE II.

ATTRIBUTIONS D'APRÈS LA LOI DU 14 FRIMAIRE AN II (4 DÉCEMBRE 1793).

172. La loi *sur le mode du Gouvernement provisoire et révolutionnaire*, rendue par la Convention nationale le 14 frimaire an II (4 décembre 1793), porte, section III, article 6 :

Les conseils généraux, les présidents et les procureurs généraux syndics des départements sont également supprimés. L'exercice des fonctions de président sera alternatif entre les membres du directoire,

et ne pourra durer plus d'un mois. Le président sera chargé de la correspondance, et de la réquisition et surveillance particulière dans la partie d'exécution confiée aux directoires des départements.

173. Sous l'empire de cette loi, l'administration départementale fut, tout entière, remise aux directoires de département, si tant est qu'on puisse appeler du nom d'*administration*, les mesures qui se prenaient à cette époque calamiteuse. Aucun principe administratif, aucune règle utile à constater ne ressortent des actes de cette époque. Hâtons-nous d'arriver à des temps meilleurs.

CHAPITRE III.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT D'APRÈS LA LOI DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 AOUT 1795).

174. Comme nous l'avons dit plus haut, n° 16, la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) ne rétablit pas les conseils de département qu'avait supprimés la Convention nationale; elle ne maintint pas non plus les directoires, qui étaient restés chargés de l'administration des départements; elle statua, article 174, qu'il y aurait dans chaque département une *administration centrale* qui devait (art. 177) être composée de cinq membres, et près de laquelle (art. 191) le directoire exécutif nommerait un commissaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

175. Les fonctions et les attributions des administrations centrales ne furent pas définies par l'acte qui les constituait; elles durent être celles qu'avaient remplies les administrations de département créées en 1789; mais il suffit de se reporter à l'histoire du temps pour comprendre combien dut être souvent entravée la marche régulière de toutes les administrations. Ce qui nous reste de la correspondance du ministre de l'intérieur (François

de Neufchâteau) avec les commissaires du directoire exécutif près des administrations centrales témoigne des difficultés de l'époque. Plusieurs lois financières, dont nous aurons à nous occuper dans un autre chapitre, réglementèrent ce qui avait rapport aux dépenses départementales, et par une circulaire du 30 frimaire an VII (20 décembre 1798), le même ministre adressa aux administrations centrales des instructions détaillées sur les comptes qu'elles avaient à rendre de toutes les branches des services publics qui leur étaient confiés. Le Gouvernement directorial ne devait pas durer assez pour suivre l'exécution des mesures qu'il prescrivait, et, bientôt après, la révolution du 18 brumaire donnait une nouvelle organisation aux administrations des départements.

CHAPITRE IV.

ATTRIBUTIONS D'APRÈS LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII (17 FÉVRIER 1800).

176. La constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), en déclarant, par son article 1er, que le territoire européen de la République française était « distribué en départements et arrondissements communaux, » abrogeait virtuellement l'organisation donnée à l'administration départementale par la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

Une expérience de dix années avait trop bien fait reconnaître les vices de la forme collective adoptée en 1789, en 1793 et en 1795 ; on avait trop bien compris que *l'administration*, qui est presque toute d'action, ne pouvait être utilement confiée à une assemblée délibérante, celle-ci ne fût-elle composée, comme les administrations centrales, que de cinq membres ; enfin l'homme

éminent qui venait de renverser le Gouvernement directorial avait trop le sentiment du pouvoir, pour ne pas constituer l'administration départementale sur des bases plus conformes aux vrais principes administratifs, plus en harmonie surtout avec l'établissement monarchique que déjà il se préparait à fonder.

Un préfet, placé à la tête de chaque département, y fut donc le mandataire unique du pouvoir exécutif, et, à ce titre, *chargé seul de l'administration*.

Comme, cependant, à côté de l'administration active, se trouvent des intérêts qui réclament des garanties autres que la décision d'un seul, un conseil de préfecture fut chargé de prononcer sur diverses natures d'affaires que nous n'énumérerons pas ici, et qui forment ce qu'on a appelé, depuis, *le contentieux administratif*.

Enfin, un conseil général composé de seize, vingt ou vingt-quatre membres, suivant l'importance des départements, fut appelé à délibérer chaque année sur les intérêts purement départementaux.

177. Telle fut, comme on l'a vu plus haut, n° 25, l'organisation donnée à l'administration départementale par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), dont l'article 6 règle ainsi qu'il suit les attributions des conseils généraux :

Le conseil général du département s'assemblera chaque année : l'époque de sa session sera déterminée par le Gouvernement; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.

Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire.

Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département.

Il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages.

Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département.

Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses.

Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département et l'adressera au ministre de l'intérieur.

178. Comme on le voit, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) n'admit plus la distinction faite par le décret du 22 décembre 1789, entre les attributions qui s'exerçaient *sous l'inspection du Corps législatif et en vertu de ses décrets*, et celles qui s'exerçaient *sous l'autorité du roi comme chef suprême de l'administration générale du royaume*. Cette distinction était trop contraire aux vraies notions du pouvoir pour qu'elle dût être conservée. Désormais, donc, toutes les parties de l'administration, soit action, soit délibération, rentraient sous la direction et la surveillance du pouvoir exécutif, comme le veulent les saines théories du gouvernement.

179. Nous ne nous arrêterons pas sur l'énumération des attributions des conseils généraux de département faite par la loi précitée; presque toutes en effet leur ont été conservées par la législation actuelle, et ce que nous en dirions ferait double emploi avec les développements dans lesquels nous aurons à entrer plus tard.

Nous croyons cependant devoir reproduire ici les principaux paragraphes d'une instruction donnée par le ministre de l'intérieur, le 16 ventôse an IX (7 mars 1801), lors de la seconde session des conseils généraux. Malgré sa date, cette instruction n'a pas vieilli et elle peut encore aujourd'hui servir, sur presque tous les points, à diriger les travaux annuels de ces assemblées; elle commence ainsi :

Considérant que les conseils généraux de département ont été établis, 1° pour assurer aux administrés l'impartialité de la répartition de l'impôt et la vérification de l'emploi des deniers levés pour le payement des dépenses locales; 2° pour procurer au Gouvernement des lumières qui seules peuvent le mettre à même de fournir aux

besoins de chaque département et d'améliorer l'ensemble de l'administration publique;

Considérant que le but de cette utile et sublime institution ne peut être parfaitement rempli si les conseils généraux ne donnent à leurs travaux une direction uniforme, qui puisse présenter à l'administration générale des résultats susceptibles d'être classés dans un ordre méthodique et commun à tous les départements;

Arrête que les préfets, lors de l'ouverture de la prochaine session, feront remettre aux conseils généraux de département l'instruction suivante, en les invitant à suivre, pour l'ordre de leurs délibérations et la rédaction de leurs procès-verbaux, la distribution de matières qui y est indiquée.

Après avoir rappelé textuellement les attributions données par la loi aux conseils généraux, le ministre continuait ainsi :

Ces attributions présentent dans leur ensemble deux objets très-distincts l'un de l'autre.

Par les quatre premiers articles, les conseils généraux sont investis de fonctions administratives.

Le cinquième donne à leurs rapports avec le Gouvernement un caractère de représentation départementale.

Cette division doit se retrouver dans l'ordre de la série de leurs travaux, ainsi que dans les procès-verbaux qui en sont l'expression.

Il faut que ces procès-verbaux présentent deux chapitres distincts.

CHAPITRE Ier.

Ce chapitre renferme toute la partie administrative divisée en quatre titres. Pour remplir le vœu de la loi, il est nécessaire 1° que les conseils généraux consignent dans leur procès-verbal, en procédant à la répartition de l'impôt, les détails qui prouvent l'égalité et la justice de cette opération;

2° Qu'ils présentent les motifs des décisions qu'ils donneront sur les demandes en réduction;

3° Qu'ils offrent le tableau des dépenses qui nécessitent l'imposition des centimes additionnels dont ils auront fixé la quotité, et qu'ils fassent connaître les principales considérations qui ont déterminé l'adoption, la rédaction, le rejet ou la proposition d'une dépense nouvelle;

4° Qu'ils fassent, sur le compte annuel qu'ils doivent entendre de l'emploi des centimes additionnels, toutes les observations qu'exige l'importance de cet objet.

Cette audition de compte n'est pas une simple formalité; c'est une mesure essentiellement conservatrice, qui a pour objet de constater qu'aucune des sommes portées en dépense n'a reçu une destination différente de celle que la loi a fixée.

Les conseils doivent s'assurer de la légalité de toutes ces dépenses et rejeter, en énonçant les causes de la décision, celles qui ne seraient pas suffisamment justifiées.

CHAPITRE II.

Ce chapitre doit comprendre tout ce qui peut tendre à faire connaître l'état et les besoins du département.

Cette partie des travaux des conseils est la seule dont la loi du 28 pluviôse an VIII leur prescrive de faire directement l'envoi au ministre.

Cette communication immédiate a pour objet de faire parvenir au Gouvernement le véritable vœu, le tableau fidèle de leurs besoins, l'expression pure de leurs pensées.

Ces mémoires doivent présenter à l'administration, non-seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale.

Il importe, pour faciliter l'usage qu'on peut faire de ces documents, de les diviser par ordre de matières.

J'invite les conseils à se conformer avec quelque exactitude à la distribution que je vais leur indiquer.

Le deuxième chapitre sera divisé en cinq titres :

1° Agriculture et Commerce ;

2° Secours publics, Prisons ;

3° Ponts et chaussées, Navigation ;

4° Instruction publique ;

5° Population, Administration.

Il convient que ces cinq titres soient subdivisés en autant de paragraphes qu'il y aura d'objets sur lesquels on aura des vues à présenter, des réformes ou des améliorations à proposer.

Le premier titre contiendra l'état de l'agriculture et l'aperçu des encouragements à lui donner, celui des défrichements à faire ou à restreindre, des desséchements à opérer, des haras à conserver ou à établir, des développements sur les ressources que le territoire peut offrir à ses habitants, à raison des denrées, des productions du pays, des manufactures qui s'y trouvent ou qu'on peut y créer, des mines à exploiter, des chemins vicinaux à rendre plus praticables, enfin de tous les moyens qui, sagement employés, doivent maintenir l'abondance, accroître l'industrie et vivifier le commerce.

Le deuxième titre doit présenter tout ce qui a trait aux prisons, aux

hospices, aux enfants abandonnés, aux institutions de bienfaisance, aux octrois, qui sont principalement établis pour le soulagement des pauvres. Tout ce que des réunions d'établissements de ce genre, de nouveaux systèmes d'administration ou des perfectionnements dans la gestion, peuvent procurer d'avantages, soit en diminuant les dépenses ou en augmentant les produits, doit être soigneusement indiqué.

Le troisième titre comprendra ce qui est relatif aux travaux publics. Les grandes routes, les ports, les digues, les canaux, les écluses, sont classés sous cette dénomination. La sollicitude des conseils généraux doit se porter essentiellement sur l'état de dégradation où se trouvent ces routes et les ponts qui en dépendent; ils doivent indiquer les causes accidentelles ou périodiques de cette dégradation, et présenter des vues sur les moyens de restauration et de conservation qui peuvent concilier au plus haut degré la solidité et l'économie.

Le quatrième titre doit offrir le tableau de la situation des diverses écoles, des progrès ou de la décadence de l'enseignement, de l'influence des instituteurs à ce sujet, des dispositions plus ou moins prononcées des habitants pour l'instruction, et des dispositions les plus efficaces pour aider l'aptitude et stimuler l'apathie; des bibliothèques; des dépôts d'objets de science et d'arts à compléter; des musées; des conservatoires à favoriser; des théâtres à multiplier ou à restreindre; enfin, des monuments publics à établir, à restaurer, à utiliser.

Le cinquième titre sera divisé en deux articles. L'un fera connaître la population, les causes de son accroissement ou de sa diminution; l'exécution plus rapide ou plus lente que reçoivent les lois dans le département. Cet article doit contenir des détails assez précis, pour que, d'après les habitudes, les préjugés, les opinions, les mœurs et l'énergie des habitants, le Gouvernement détermine le genre de surveillance, de répression, d'encouragement et de protection qui obtiendra les plus heureux effets dans les diverses localités.

Le second article doit donner l'aperçu de l'état civil du département, exprimer un avis sur les moyens les plus sûrs et les plus économiques d'en faire rédiger convenablement les actes; sur les délimitations nouvelles du territoire; sur la fixation actuelle des chefs-lieux; sur les biens patrimoniaux et communaux; sur l'avantage ou les inconvénients du partage des biens dont la possession est demeurée commune. Il sera terminé par l'expression de l'opinion publique sur la moralité, l'aptitude et l'assiduité des fonctionnaires publics.

Il sera nécessaire, pour simplifier le travail de l'administration générale, que chaque titre, et même chaque article, soit porté sur un cahier séparé. Les conseils, j'en renouvelle l'observation, n'auront à m'envoyer que le chapitre second de leurs procès-verbaux; les préfets m'adresseront le surplus. Ceux-ci auront soin de faire passer, en

même temps, par extrait, à chacun des ministres, ce qui, dans ces procès-verbaux, concerne leurs attributions.

Lorsqu'on lit avec attention l'instruction si remarquable dont nous venons de donner un extrait, on est frappé de la sollicitude avec laquelle le Gouvernement réparateur de l'an VIII s'occupait, dès son début, de rétablir l'ordre dans toutes les branches de l'administration publique, de rechercher tous les moyens d'accroître la prospérité du pays, et avec quelle confiance et quel empressement aussi, il appelait à le seconder dans ses efforts, les corps administratifs qu'il venait de réorganiser.

180. Les attributions des conseils généraux de département ne subirent pas de modifications jusqu'en 1838; mais avant d'arriver à cette époque, et pour compléter ce que nous avions à dire sur l'action des administrations départementales, aux époques antérieures, il est indispensable que nous nous reportions en arrière et que nous disions quel était le régime financier des départements sous l'empire de la législation antérieure à 1838.

CHAPITRE V.

DU RÉGIME FINANCIER DES DÉPARTEMENTS SOUS LA LÉGISLATION ANTÉRIEURE A LA LOI DU 10 MAI 1838.

181. Dans nos sociétés modernes, le règlement des finances de l'État est devenu, graduellement, l'un des actes les plus importants des pouvoirs publics, et plus d'une révolution n'a eu pour cause ou pour prétexte que le défaut d'équilibre entre les dépenses et les recettes; mais ce n'est pas au sommet de l'échelle, seulement, que *la formation du budget* a acquis cette importance, et, de proche en proche, jusqu'à l'établissement public le plus minime, le bon emploi des ressources est l'objet des plus constantes préoccupations de l'administration.

En constituant les départements, l'Assemblée nationale avait bien déclaré que l'État est un; que les départements ne sont que des sections du même tout; mais la force des choses devait donner, bientôt, aux nouvelles circonscriptions territoriales une existence propre, et, comme conséquence, la disposition de ressources spéciales. Le pouvoir central, en effet, eût été écrasé sous le faix, s'il eût prétendu administrer et régler directement tous les intérêts de localité. Il devait nécessairement déléguer ce soin, sous son autorité et sa surveillance, à des administrations subordonnées; aussi le décret du 22 décembre 1789, section 3, article 1er, chargea-t-il les administrations de département « d'ordonner et de faire exécuter « le payement des dépenses qui seront assignées en chaque « département sur le produit des mêmes contributions. »

Ce ne fut que lentement, cependant, que s'organisa le régime financier des départements, et nous passerions rapidement sur les premiers essais d'organisation, si nous n'avions à les considérer qu'au point de vue de l'histoire; mais le système actuel procède, sous plus d'un rapport, de ceux qui l'ont précédé, et il serait plus difficilement compris, si on ne le voyait surgir peu à peu, à mesure que se créait la science de l'administration. Il nous a donc paru indispensable de remonter aux premières mesures prises en 1789, relativement aux finances départementales, et de réunir en un seul chapitre toute la série des actes ayant trait à cette partie de l'administration, sous les différentes législations qui ont précédé la loi du 10 mai 1838. L'économie de cette dernière loi en sera plus facile à saisir, lorsque nous aurons à nous en occuper.

182. Le décret du 22 décembre 1789, section III, article 1er, comme on l'a vu plus haut, nº 165, chargeait les administrations de département « de répartir toutes

« les contributions directes imposées à chaque départe-
« ment et d'ordonner et de faire exécuter le paye-
« ment des dépenses qui seront assignées en chaque
« département sur le produit de ces mêmes contribu-
« tions ; » mais porter une déclaration de principe était plus facile que d'arriver à l'application; aussi, bien que l'ouverture de la première session des conseils de département eût été retardée jusqu'au 3 novembre 1790, rien n'était prêt, à cette époque même, pour l'exercice complet de leurs attributions, car les contributions directes qu'ils devaient répartir, et sur le produit desquelles ils devaient ordonnancer certaines dépenses, n'avaient pas encore été établies.

183. Ce fut la loi du 23 novembre-1er décembre 1790 qui créa la contribution foncière; la contribution personnelle et mobilière fut établie par celle du 13-19 janvier 1791; enfin la loi du 10 avril 1791, qui réglementa l'assiette de l'une et de l'autre de ces deux contributions, porte, art. 5 : « Les départements et les districts four-
« niront aux frais de perception *et aux dépenses parti-*
« *culières mises à leur charge* par les décrets de l'As-
« semblée nationale, au moyen de sous et deniers
« additionnels, en nombre égal sur les contributions
« foncière et mobilière, sans que ces accessoires puis-
« sent excéder quatre sous par livre du principal de cha-
« cune de ces deux contributions. » Les premières ressources mises à la disposition des conseils de département consistèrent donc, comme on voit, non pas en délégations sur les fonds généraux du trésor public, mais bien en sous additionnels, dont l'assiette était autorisée dans une certaine limite ; en d'autres termes, les finances départementales se trouvèrent, dès l'origine, constituées d'une manière distincte, et en dehors de celles de l'État.

184. Une mesure provisoire était cependant nécessaire, ainsi que le dit le préambule de la loi du 10 avril 1791, pour « mettre les directoires de département à portée de « subvenir à la dépense des tribunaux et aux dépenses « d'administration, en attendant que, sur le produit des « sous pour livre additionnels répartis au marc la livre « des impositions de 1791, ils aient à leur disposition « les fonds nécessaires pour faire acquitter ces dépenses « mises à leur charge. » Cette loi ordonna donc que le trésor public ferait remettre aux ordres des directoires de département, l'avance des sommes nécessaires aux dépenses des deux premiers trimestres de 1791, avance qui devait être remboursée au trésor public au fur et à mesure de la rentrée dans les caisses départementales du montant des sous additionnels. Une mesure semblable dut être prise encore par la loi du 2 octobre 1791 pour les dépenses départementales du troisième trimestre de 1791.

185. Les lois successivement rendues, à la date des 14 octobre 1791 et 3 août 1793, relatives à l'assiette des contributions directes, maintinrent le système établi par celle du 10 avril 1791, et les conseils de département continuèrent à pourvoir à leurs dépenses au moyen de sous additionnels. Quelles étaient ces dépenses? c'est ce que n'indiquent pas les actes législatifs du temps, et ce qu'il y a aujourd'hui peu d'intérêt à rechercher.

186. Mais la Convention nationale qui, par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), avait supprimé les conseils de département, et qui ne voyait dans les directoires de département qu'elle conservait, que des instruments politiques, ne pouvait maintenir la spécialité des dépenses départementales; aussi par la loi du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) décréta-t-elle: « Article 1er. La distinction qui avait été faite, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière,

« entre le principal et les sous pour livre additionnels, « pour les dépenses de département et de district, est « et demeure supprimée; lesdits sous pour livre sont « réunis au principal pour ne former qu'une seule masse « etê tre versés indistinctement au trésor public.—Arti- « cle 2. Les frais d'administration des départements et « des districts, et ceux des tribunaux ou juges font par- « tie des dépenses générales de la République. » C'est assez dire que, sous l'empire de cette loi, il n'y eut plus d'administration départementale.

187. Le système établi par la loi du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) ne pouvait être que provisoire, comme le pouvoir dont elle émanait, et la première mesure de quelque importance qui fut prise par le Gouvernement directorial, en ce qui concerne l'administration générale, fut la division des dépenses publiques en deux catégories; les unes qui devaient être à la charge du trésor public, les autres qui devaient être à la charge des départements. Ainsi, la loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796), après avoir énuméré, dans son article 1er, sous le titre de *dépenses du Gouvernement*, toutes les dépenses qui devaient être acquittées *par le trésor public*, régla, par son article 2, « que les dépenses des admi- « nistrations centrales, des corps judiciaires, de la police « intérieure et locale, de l'instruction publique et des « prisons seraient *à la charge des départements*, sous « le nom de *dépenses d'administration*. Il y sera pourvu « par un prélèvement en sous additionnels qui, dans « aucun département, ne pourra excéder le cinquième « des contributions. »

188. C'était quelque chose que d'avoir établi une distinction nette et précise entre les dépenses de l'État et celles des départements, distinction qui n'avait été qu'indiquée en principe, dans les lois de 1789 et 1791;

mais celle du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) laissait, comme les précédentes, chaque département dans un isolement complet, les sous additionnels perçus dans chacun d'eux étant la seule ressource affectée à ses dépenses. Or, il était impossible qu'il existât partout, entre le produit des sous additionnels et les dépenses auxquelles ce produit était affecté, une relation telle que tous les départements pussent pourvoir, au moyen de leurs seules ressources, aux dépenses mises à leur charge. Il était donc indispensable de faire cesser, par la création d'un fonds commun, cette inégalité dans la situation financière des départements.

C'est ce qui fut fait par la loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797), dont voici les principales dispositions, en ce qui a trait aux dépenses départementales.

189. L'article 1er de la loi précitée divisait toutes les dépenses de la République en quatre classes : *dépenses générales*, *dépenses départementales*, *dépenses des administrations municipales de canton*, *dépenses communales*.

L'article 3 portait que les *dépenses départementales* sont celles :

Des administrations centrales;

Des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce;

Des écoles centrales;

De l'entretien et réparation des édifices publics et des prisons;

Des taxations et remises des receveurs et de leurs préposés, et autres dépenses qui intéressent les citoyens des départements.

L'article 6 disposait que les dépenses départementales seraient réglées, chaque année, sur la proposition des administrations centrales; et l'article 8, que chacune des

administrations centrales adresserait, dans le cours du mois de prairial, au ministre de l'intérieur, l'état des dépenses mises à sa charge, telles qu'elle croirait devoir les proposer pour l'année suivante; que le ministre examinerait cet état, et, après y avoir fait les changements qu'il croirait devoir y apporter, l'arrêterait et le ferait repasser à l'administration départementale.

Quant à la création des ressources nécessaires pour acquitter ces dépenses, l'article 9 de la même loi disposait que les administrations départementales imposeraient, par addition aux contributions foncière et personnelle, la somme à laquelle s'élèveraient leurs dépenses, telles qu'elles auraient été arrêtées par les ministres de l'intérieur et de la justice, jusqu'à concurrence et sans pouvoir excéder les 10 centimes ou 2 sous pour livre du principal de ces deux contributions.

Aux termes de l'article 10, chaque département devait imposer, en sus des centimes ou sous additionnels nécessaires à ses dépenses, cinq centimes ou un sou pour livre du principal de ses contributions foncière et personnelle. Ce fonds était destiné, entre autres, à accorder des suppléments aux départements auxquels le *maximum* de 10 centimes ou deux sous pour livre ne suffirait pas pour leurs dépenses.

Le receveur du département était autorisé, par l'article 13, à retenir les centimes ou sous additionnels destinés aux dépenses départementales, et il devait verser à la trésorerie le principal des contributions, ainsi que le produit des 5 centimes du fonds commun établi par l'article 10.

D'après l'article 16, pour les départements auxquels 10 centimes ou 2 sous pour livre sur les deux contributions ne suffiraient pas pour leurs dépenses, le ministre de l'intérieur devait constater le supplément qui leur

était nécessaire et leur ouvrir, sur la trésorerie, un crédit jusqu'à concurrence de cette somme.

Enfin, aux termes de l'article 19, dans le courant de frimaire de chaque année, les administrations centrales devaient remettre au ministre de l'intérieur le compte des recettes et des dépenses départementales faites dans le courant de l'année précédente; ce compte devait être examiné, discuté et arrêté par le directoire exécutif.

190. Le système créé par la loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797) fut complété par celle du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798), dont nous croyons devoir reproduire textuellement les articles relatifs aux recettes et aux dépenses départementales, une simple analyse ne pouvant faire suffisamment comprendre des dispositions d'autant plus importantes à connaître, qu'elles ont servi de base à toute la législation subséquente sur cette matière.

TITRE I. § V.

Recettes et dépenses départementales.

Art. 13. Les dépenses départementales sont celles :

1° Des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce;

2° Des administrations centrales;

3° Des écoles centrales et des bibliothèques, muséum, cabinets de physique et d'histoire naturelle, et jardins de botanique en dépendant;

4° De l'entretien et réparation des édifices publics servant à ces établissements et des prisons;

5° Des taxations et remises du receveur (du département) et de ses préposés;

6° Enfin, des autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires à l'administration du département.

Art. 14. Chaque administration départementale pourra ajouter à l'état de ses dépenses une somme destinée à pourvoir aux dépenses imprévues.

Cette somme ne pourra excéder le dixième du montant des dépenses ordinaires, telles qu'elles sont désignées en l'article précédent.

L'emploi n'en pourra être fait qu'avec l'autorisation spéciale du ministre de l'intérieur, pour chaque dépense non portée en l'état, ou, en cas d'urgence, qu'en référant immédiatement au même ministre.

Art. 15. Les recettes départementales se composent des centimes



additionnels aux contributions foncière et personnelle qu'il sera jugé nécessaire d'établir pour pourvoir à l'acquit des dépenses départementales.

Ces centimes additionnels ne pourront, dans aucun cas, excéder le *maximum* qui sera déterminé chaque année, après la fixation du principal de l'une et de l'autre contribution.

Si ce *maximum* ne suffisait pas pour couvrir la totalité des dépenses départementales, il y sera pourvu, d'abord sur le fonds de supplément, et ensuite sur le fonds commun des départements, dont il va être parlé.

Art. 16. Chaque département imposera, en sus des centimes additionnels destinés à couvrir ses dépenses ordinaires, et par deux articles séparés,

D'abord, un nombre déterminé de centimes pour franc de l'une et de l'autre contribution foncière et personnelle, destinés à pourvoir, dans chaque département en particulier, sous le nom de *fonds de supplément*, au déficit des recettes municipales et départementales;

Et ensuite un nombre pareillement déterminé de centimes additionnels, destinés, sous le nom de *fonds commun des départements*,

1° A accorder un supplément de fonds aux départements auxquels le *maximum* fixé en vertu de l'article 15 ci-dessus, et le fonds de supplément dont il vient d'être parlé, ne suffiraient pas pour couvrir la totalité de leurs dépenses;

2° Au payement des frais de l'agence des contributions directes;

3° A faire face aux cotes irrécouvrables pour cause d'insolvabilité ou de non-jouissance, et aux remises et aux modérations accordées pour pertes de revenus;

4° Aux secours effectifs à accorder pour cause de grêle, gelée, incendies, inondations et autres événements imprévus.

Art. 17. Le produit des centimes additionnels formant le fonds de supplément et le fonds commun des départements, mentionnés dans le précédent article, sera employé dans l'ordre et de la manière qui seront réglés ci-après.

TITRE II.

De la fixation et du mode d'imposition des dépenses départementales, municipales et communales.

Art. 21. L'administration départementale adressera, avant le 30 thermidor de chaque année, aux ministres de l'intérieur et de la justice, savoir :

Au ministre de la justice, l'état des dépenses fixes et variables des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce,

Et au ministre de l'intérieur, celui des dépenses fixes et variables

d'administration, telles qu'elles sont désignées dans l'article 13 ci-dessus.

Art. 22. Les états mentionnés en l'article précédent, seront respectivement vérifiés et arrêtés par les ministres de l'intérieur et de la justice, et renvoyés par eux aux administrations de département, au plus tard en même temps que la loi portant fixation des contributions foncière et personnelle de l'année.

Art. 23. Aussitôt ces états reçus, l'administration centrale y ajoutera le montant des remises et taxations du receveur du département, et répartira le tout au marc le franc des contributions foncière et personnelle de tous les cantons de son ressort, sans que, dans aucun cas, les centimes additionnels destinés à y pourvoir puissent excéder le *maximum* fixé en vertu de l'article 15.

TITRE III. § IV.

Du payement des dépenses départementales.

Art. 36. Le produit des centimes additionnels destinés à l'acquit des dépenses départementales, restera entre les mains du receveur général du département. Il en disposera sur les mandements de l'administration départementale, en conformité et à concurrence de ses états de dépense dûment arrêtés, et à fur et mesure de leur rentrée effective.

TITRE IV.

De l'emploi des fonds de supplément et du fonds commun des départements.

Art. 43. Le produit des centimes additionnels formant le fonds de supplément mentionné en l'article 16, restera entre les mains du receveur du département, et sera employé, sur les ordonnances de l'administration départementale :

1° Aux suppléments de fonds à fournir aux cantons composés de plusieurs communes, aux dépenses municipales desquelles le *maximum* fixé en vertu de l'article 9 ne suffirait pas ;

2° Mais seulement après l'objet dont il vient d'être parlé, à pourvoir, s'il y a lieu, à l'insuffisance de ses propres recettes départementales.

Art. 46. Le produit des centimes additionnels destinés à former le fonds commun des départements, établi par l'article 16, sera employé, savoir :

Un cinquième pour faire face aux cotes irrécouvrables pour cause d'insolvabilité ou de non-jouissance, et aux remises et modérations

accordées pour perte de revenu, jusqu'à concurrence du cinquième;

Et les quatre autres cinquièmes, aux autres objets mentionnés audit article, et dans l'ordre qui sera fixé ci-après.

Art. 47. Le cinquième destiné par l'article précédent à faire face aux non-valeurs et remises ou modérations, restera entre les mains du receveur du département, à la disposition de l'administration centrale, sur les ordonnances de laquelle le montant en sera employé jusqu'à due concurrence, et conformément aux règles qui seront incessamment établies.

Art. 48. Les quatre autres cinquièmes seront versés au trésor public, et employés :

1° Au payement des dépenses relatives à l'agence des contributions directes, conformément aux lois des 22 brumaire et 21 pluviôse an VI, et jusqu'à concurrence des fonds accordés par lesdites lois;

2° Pour supplément de fonds à accorder aux départements dans le cas prévu par l'article 16 ci-dessus;

3° Et le surplus pour secours effectifs à accorder à raison de grêle, gelée, incendies, inondations et autres événements imprévus, jusqu'à concurrence des crédits qui seront ouverts par le corps législatif, et conformément aux règles qui seront établies.

Art. 49. Les suppléments de fonds à accorder aux départements dont les recettes et le fonds particulier de supplément seraient reconnus inférieurs à leurs dépenses propres ou à celles de leurs cantons, seront ordonnancés par le ministre de l'intérieur, après qu'il en aura constaté la nécessité et le taux, à la vue des états particuliers de dépenses.

Il en arrêtera, au commencement de l'année, le tableau général, et en adressera un double au ministre des finances.

TITRE VI.

De la comptabilité des communes, des municipalités, des départements, et des préposés à leurs recettes.

Art. 62. Dans le courant de frimaire de chaque année, le receveur général de chaque département remettra à l'administration centrale, et celle-ci au ministre de l'intérieur, le compte des recettes départementales faites pendant l'année précédente.

Art. 63. Le compte du receveur du département sera arrêté par l'administration centrale, sauf l'approbation du ministre de l'intérieur; celui de l'administration départementale sera examiné et approuvé par le directoire exécutif.

191. Le Gouvernement consulaire maintint d'abord la classification des dépenses départementales, telle qu'elle

avait été faite par la loi que nous venons de reproduire; mais la première loi de finances qu'il rendit, celle du 25 ventôse an VIII (17 mars 1800), changea complétement le système de la création des ressources affectées à ces dépenses.

192. Ainsi, par son article 5, cette loi ordonna que :

Les conseils généraux de département répartiront cinq centimes par franc en sus du principal des contributions directes, pour fonds de non-valeur. Et par son article 6, elle autorisa les conseils généraux à répartir séparément la somme nécessaire pour leurs dépenses et celles des arrondissements communaux, d'après la fixation provisoire qui en aura été faite, sans pouvoir excéder, pour ces objets réunis, dix centimes par franc du principal.

Mais elle ne maintint pas les dispositions de la loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798), qui permettaient l'établissement de centimes additionnels destinés à former, tant le fonds de supplément applicable à l'excédant des dépenses départementales sur le produit des centimes ordinaires, que le fonds commun destiné à secourir les départements dont les ressources, y compris le fonds de supplément, étaient insuffisantes pour leurs besoins. En un mot, chaque département se trouvait, de nouveau, isolé, quant à ses dépenses et à ses ressources. Les mêmes règles furent reproduites par la loi de finances du 21 ventôse an IX (12 mars 1801).

193. Bientôt après, un arrêté des consuls, du 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801), apporta au système des dépenses départementales un changement important, et, il faut le dire, une véritable amélioration; ce fut leur division en *dépenses fixes*, sur la quotité desquelles les conseils généraux n'eurent plus à délibérer, et en *dépenses variables*, que ces conseils devaient continuer à régler par leurs votes.

Les traitements des préfets, secrétaires généraux, con-

seillers de préfecture et sous-préfets, ceux des professeurs des diverses écoles des départements, ainsi que ceux des juges et greffiers des tribunaux, formèrent les *dépenses fixes*, qui devaient être ordonnancées directement par les ministres dans les attributions desquels se trouvaient ces différents fonctionnaires. On comprend, en effet, qu'il était réellement sans objet d'appeler les conseils généraux à voter sur cette nature de dépenses, puisque les traitements étaient tous déterminés par des lois ou des règlements que ces conseils ne pouvaient modifier.

Les *autres dépenses* départementales énumérées dans l'article 13 de la loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798), auxquelles l'arrêté précité ajouta celles relatives aux enfants abandonnés, aux prisons et aux dépôts de mendicité, et aux frais de justice de tout genre, furent, sous le titre de *dépenses variables*, laissées sous l'administration des préfets et le contrôle des conseils généraux.

194. L'arrêté que nous analysons contient également le principe d'une mesure d'une haute importance ; c'est l'affectation exclusive au profit des départements, du produit des centimes additionnels imposés pour leurs dépenses. Cette disposition résulte de l'article 5, ainsi conçu : « Les « fonds restant libres à la fin de chaque année, sur ceux « destinés aux dépenses dont il est parlé à l'article 3, et « aux dépenses variables en général, seront laissés aux « préfets, pour être employés en améliorations des éta- « blissements confiés à leur service. » Ainsi donc, les fonds destinés aux dépenses variables et non employés dans le cours d'une année ne devaient pas faire retour au trésor ; ils restaient, au contraire, la propriété des départements, dont l'individualité était ainsi reconnue à cet égard.

Si quelques doutes eussent pu subsister sur ce point, en présence des termes de l'arrêté des consuls, ils eussent

été levés par la circulaire du ministre de l'intérieur (Chaptal), en date du 30 ventôse an XII (21 mars 1804), dont nous transcrivons ici un paragraphe.

Plusieurs conseils généraux, quelques préfets, même, des départements où les centimes additionnels imposés pour les dépenses fixes excèdent le montant de ces dépenses, ont paru croire que cet excédant pouvait suppléer à l'insuffisance présumée des centimes additionnels destinés aux dépenses variables ; c'est une erreur dont il importe que vous préveniez le conseil général.

Les fonds imposés pour les dépenses fixes, dans chaque département, sont des parties de masse commune dont la valeur balance exactement le total général de ces dépenses dans toute la République ; *le fonds des dépenses variables appartient au département où il est imposé.*

195. La loi de finances du 13 floréal an X (3 mai 1802) confirma la division des dépenses départementales en *dépenses fixes* et *dépenses variables*, telle qu'elle avait été faite par l'arrêté des consuls du 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801). Dans la première catégorie, furent rangés, par l'article 8 de la loi, les traitements des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et membres des conseils de préfecture, professeurs et bibliothécaires des écoles centrales, membres des tribunaux d'appel, criminels et de première instance, traitements des juges et greffiers de paix, et des greffiers de tribunaux de commerce, enfin, les taxations et remises des receveurs généraux et particuliers. Dans la seconde catégorie, furent placées, par l'article 9, toutes les dépenses de traitements des employés et garçons de bureau, frais de papier et d'impressions, loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, ainsi que celles des prisons, dépôts de mendicité, et celles relatives aux enfants trouvés.

196. Pour le service des *dépenses fixes*, chaque département dut, aux termes de l'article 10 de la loi, s'imposer un nombre de centimes déterminé, dont le produit

devait être versé au trésor public pour être ordonnancé par le ministre. Nous ajouterons, que le nombre des centimes à imposer dans chaque département, pour dépenses fixes, n'était pas determiné d'une manière absolue, d'après la quotité de ces dépenses à solder dans le département. Ainsi, il était des départements dont le contingent n'était fixé qu'à un centime, bien que le produit de ce centime fût de beaucoup au dessous de la masse des traitements; d'autres départements, au contraire, étaient imposés jusqu'à 11 centimes, bien que le produit de ces centimes excédât le montant des dépenses fixes. Cette mesure est expliquée dans une circulaire du ministre de l'intérieur en date du — ventôse an XIII (— février 1805). « Les cen-« times additionnels désignés dans le tableau n° 5, comme « affectés aux dépenses fixes, » disait-il, « doivent être im-« posés en totalité; on ne peut, sous aucun prétexte, en « réduire la quotité. Le produit de ces centimes forme « un fonds commun à tous les départements; il est des-« tiné à payer les traitements de l'ordre administratif et « judiciaire, et les taxations et remises des receveurs « généraux. La masse totale en est même insuffisante. » Les conseils généraux n'avaient donc, comme on voit, que de simples observations à présenter sur cette nature de dépenses.

197. Pour faire face aux *dépenses variables*, les conseils généraux furent autorisés, par l'article 11 de la loi précitée, à s'imposer le nombre de centimes additionnels qu'ils jugeraient nécessaire, sans pouvoir, cependant, excéder le maximum qui devait être annuellement fixé par la loi de finances. La suppression du fonds commun ayant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, isolé complétement chaque département, quant à ses dépenses variables, il s'ensuivit qu'il y eut souvent des différences très-considérables d'un département à un autre,

dans le nombre des centimes additionnels que les contribuables eurent à supporter. Ainsi, en se reportant aux tableaux annexés à la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805), on voit que le maximum des centimes que les départements pouvaient s'imposer, pour leurs dépenses variables, diffère de 5 à 15. Cette grande disproportion entre les charges imposées aux contribuables des différents départements provenait, non-seulement de la masse plus ou moins forte des dépenses variables auxquelles chaque département avait à faire face, mais encore de la différence du produit des centimes additionnels, lequel dépendait de l'importance du principal des contributions.

198. Le mode d'assiette des centimes destinés aux *dépenses variables* resta le même jusques et y compris l'année 1808, c'est-à-dire que, chaque année, le vote du conseil général de chaque département pouvait se mouvoir dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances, et selon que variait le montant de ces dépenses. Mais, soit que les besoins des services auxquels ils avaient à pourvoir eussent conduit les conseils généraux à élever constamment leurs votes jusqu'à l'extrême limite du maximum, soit par l'effet de la disposition du Gouvernement impérial à centraliser toutes les parties de l'administration, les centimes, qu'on avait pu justement, jusqu'alors, appeler *variables*, devinrent bientôt des centimes fixes. Ainsi, un décret du 7 octobre 1809 régla en masse le montant des dépenses départementales *variables*, et détermina également les sommes allouées pour faire face à ces dépenses. Comme conséquence de ce nouveau système, les lois de finances rendues depuis 1810 jusqu'à la fin de l'empire, déterminèrent, non plus un maximum dans les limites duquel les conseils généraux pouvaient voter le nombre de centimes qui leur paraissait néces-



saire, mais, au contraire, un nombre fixe de centimes à établir sur chaque département.

199. Avant de dire par quel système celui-ci fut remplacé, à l'époque de la Restauration, nous devons nous reporter en arrière pour y retrouver l'origine d'une autre nature de dépenses départementales, celles qui ont reçu, depuis, le nom de *dépenses facultatives*.

200. Lorsque, par l'exercice, plusieurs fois répété, du droit de délibérer sur les intérêts et les besoins des départements, les conseils généraux eurent pu les mieux apprécier, ils reconnurent bientôt que les différents services classés dans la catégorie des *dépenses variables* ne satisfaisaient qu'incomplétement à ces besoins. Des travaux d'une grande importance restaient impossibles, des établissements d'un intérêt réel pour les départements ne pouvaient être créés ou entretenus, faute de ressources qui pussent être appliquées à ces différentes natures de dépenses.

Les vœux des conseils généraux, sur ce point, durent être écoutés, et la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805) y satisfit par son article 34, dont le deuxième paragraphe est ainsi conçu :

> Les conseils généraux de département pourront, en outre, proposer d'imposer jusqu'à concurrence de quatre centimes, au plus, soit pour réparations, entretien de bâtiments, et supplément de frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissements publics. Sa Majesté, en son conseil d'État, autorisera, s'il y a lieu, ladite imposition.

La restriction mise, par la dernière phrase de cet article, à la faculté nouvelle donnée aux conseils généraux, fut même levée immédiatement, et elle devait l'être, car la nécessité d'attendre l'autorisation du Gouvernement pour asseoir les centimes votés, aurait retardé d'une manière fâcheuse la rédaction des rôles des contributions, ou bien aurait contraint de recourir à la rédaction de rôles

supplémentaires, ce qui a toujours de graves inconvénients. Un décret du 9 ventôse an XIII (28 février 1805) décida donc que les centimes que les conseils généraux étaient autorisés à voter pour les dépenses dites *facultatives*, seraient compris immédiatement dans les mandements et dans les rôles; le Gouvernement se réservait seulement le droit d'examiner et d'approuver, s'il y avait lieu, les délibérations prises par les conseils généraux pour déterminer l'emploi des centimes votés. Dans la circulaire précitée du — ventôse an XIII (— février 1805), le ministre de l'intérieur, en rappelant que les conseils généraux ne pouvaient voter, pour besoins extraordinaires, au delà de quatre centimes, ajoutait : « Le conseil sentira, d'ailleurs, que cette imposition extraordinaire « doit être strictement bornée aux besoins effectifs, et « qu'il est de son devoir de ne rien imposer, si les centimes additionnels ordinaires peuvent subvenir à toutes « les dépenses. »

Les lois de finances de 1806 à 1808 maintinrent la faculté, pour les conseils généraux, de voter, jusqu'au maximum de quatre, le nombre de centimes nécessaire pour les dépenses non comprises parmi celles appelées *variables*, mais le changement survenu alors dans l'assiette des centimes variables s'étendit également aux centimes facultatifs. Le nombre de quatre centimes cessa d'être un maximum, et devint un nombre fixe dont les lois de finances ordonnèrent l'imposition.

201. A partir de 1805 aussi, les tableaux ou états qu'on a appelés, depuis, *budgets départementaux*, durent être divisés en trois parties, dont la circulaire précitée du — ventôse an XIII (— février 1805), trace ainsi la disposition : « La première partie est relative aux dépenses variables ordinaires; la seconde a pour objet les dépenses « extraordinaires, et la troisième a rapport à la réparti-

« tion des contributions. Chaque partie est subdivisée en « chapitres et articles, et chaque article, s'il en est sus- « ceptible, est appuyé de notes pour l'intelligence de « tout ce qui est demandé. » Les budgets devaient, d'ailleurs, pour être exécutoires, être préalablement approuvés par l'Empereur.

202. Il serait sans utilité de dire ici quelles difficultés résultèrent, pour l'administration des départements, des embarras financiers des dernières années du Gouvernement impérial ; nous ne nous arrêterons pas non plus à ce qui fut fait en 1814 et 1815, époque de transition, où les événements politiques étaient plus forts que tous les principes administratifs. Nous arrivons à l'année 1816, qui vit apporter de graves changements dans le système des finances départementales, et où, en décentralisant entièrement les dépenses, on revint, pour la création des ressources affectées à ces dépenses, vers le système de l'an VI (1797).

203. Les articles de la loi de finances du 28 avril 1816 relatifs aux dépenses départementales, sont ainsi conçus :

Art. 23. Il sera prélevé, sur les cinquante centimes additionnels de la contribution foncière et de la contribution personnelle et mobilière, douze centimes pour les dépenses *variables* des départements.

Art. 24. Sur ces douze centimes, dix seront immédiatement remis à la disposition des départements, et employés suivant les ordonnances des préfets, qui seront tenus de se conformer aux budgets, tels qu'ils seront arrêtés par les conseils généraux, et approuvés par le ministre de l'intérieur. Les deux autres centimes seront à la disposition de ce ministre, pour venir au secours des départements dont les dépenses variables excèdent le produit des centimes imposés dans le système des fonds communs.

Art. 35. Indépendamment des contributions autorisées par les articles ci-dessus, les conseils généraux de département pourront, avec l'approbation du ministre de l'intérieur, établir des impositions *facultatives* dont le montant ne devra pas excéder cinq centimes des contributions foncière, personnelle et mobilière de 1816.

Art. 36. Les produits de ces contributions locales extraordinaires

seront recouvrés par les receveurs des contributions directes, et versés dans la caisse du receveur général, qui les tiendra à la disposition des départements pour être employés comme il est spécifié à l'article 24.

204. Dans ce système, comme l'on voit, le nombre des centimes additionnels à imposer pour faire face aux dépenses *variables* n'était plus déterminé par le vote du conseil général, dans les limites d'un maximum, comme en 1806 ; il n'était plus réglé par le Gouvernement d'après le montant des dépenses, comme en 1810 et années suivantes ; enfin, il ne variait plus d'un département à un autre, selon l'importance, et des dépenses à faire et du produit des centimes. Un nombre de centimes additionnels, fixé à dix, était imposé sur tous les départements pour les dépenses *variables* ; mais comme le produit de ces dix centimes était très-faible dans certains départements, et comme, cependant, il était impossible d'y réduire les dépenses de manière à les restreindre dans les limites de ces ressources, un fonds commun formé du produit de deux centimes additionnels était mis à la disposition du ministre, pour venir au secours des départements dont les dépenses variables excéderaient le produit des dix centimes.

205. La loi du 28 avril 1816 ne détermina pas la série des dépenses auxquelles les départements devaient pourvoir au moyen des ressources mises à leur disposition, mais nous trouvons cette indication dans l'instruction que donna le ministre de l'intérieur, le — avril 1816, pour l'exécution de cette loi. D'après cette circulaire, les dépenses *variables* se composaient, 1° des frais d'administration de la préfecture, par abonnement ; 2° des frais d'administration des sous-préfectures, aussi par abonnement ; 3° des dépenses ordinaires et d'entretien des prisons ; des dépenses ordinaires et d'entretien de la maison centrale de détention ; des dépenses ordinaires et d'en-

tretien du dépôt de mendicité dans les départements où il en existait; 4° du casernement de la gendarmerie; 5° des dépenses variables ordinaires des cours et tribunaux, lesquelles se composaient tant des réparations purement locatives des bâtiments, que des menues dépenses des cours et tribunaux, d'après la fixation faite par le ministre de la justice; 6° des dépenses de la compagnie départementale; 7° des réparations et entretien des bâtiments de la préfecture, des sous-préfectures, des tribunaux, des prisons, de la maison centrale de détention, du dépôt de mendicité, des casernes de gendarmerie et autres édifices départementaux, ainsi que des routes départementales, des ponts placés sur ces routes, de la navigation et autres réparations d'un intérêt local; 8° des constructions neuves, tant des édifices départementaux que des routes départementales et des ponts placés sur ces routes; 9° des dépenses relatives au culte catholique; 10° du supplément aux frais du culte protestant; 11° des dépenses des enfants trouvés et abandonnés; 12° des établissements thermaux, chemins départementaux, etc.; 13° des encouragements pour les pépinières départementales, les sociétés d'agriculture, les artistes vétérinaires, les élèves sages-femmes; des secours, soit à d'anciens employés, soit aux habitants qui seraient victimes d'incendies, inondations et autres fléaux; 14° des dettes départementales; 15° d'un fonds de réserve pour diverses dépenses imprévues.

Le ministre entrait, sur chacun de ces articles de dépenses, dans des explications que nous ne reproduirons pas ici, sauf en ce qui concerne celles qui étaient communes à plusieurs départements, savoir : celles relatives aux maisons centrales de détention, dont chacune reçoit les condamnés appartenant à plusieurs départements; celles relatives aux cours royales qui embrassent

plusieurs départements dans leur ressort ; enfin celles relatives aux frais du culte diocésain, chaque diocèse se composant, en général, de plus d'un département. Pour ces diverses natures de dépenses, le ministre faisait remarquer que chacun des départements de la circonscription devait supporter sa quote-part des dépenses ; en conséquence, le préfet, soit du chef-lieu de la cour royale ou de l'évêché, soit de la situation de la maison centrale de détention, était invité à s'entendre avec ses collègues pour fixer les contingents de chacun des départements.

Le budget départemental devait se terminer par une récapitulation qui présentait, 1° par chapitre, le total général des dépenses ; 2° la comparaison de ce total avec le produit des dix centimes additionnels laissés par la loi à la disposition du département, et celui des centimes facultatifs dont le conseil général croirait devoir voter l'imposition. Cette dernière imposition ne pouvait être mise en perception qu'après approbation, et le conseil général ne devait la proposer qu'en cas d'insuffisance bien reconnue des centimes ordinaires. Enfin ce n'était qu'après l'établissement du budget départemental, sur ces données, que le ministre pouvait statuer sur la répartition du fonds commun de deux centimes laissé à sa disposition.

Tel fut le système établi par la loi de finances du 28 avril 1816, et, comme nous l'avons dit plus haut, il était, à quelques égards, une reproduction de celui établi par la loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798). On y retrouve, en effet, et la fixation d'*un nombre de centimes additionnels uniforme dans tous les départements* pour les dépenses *variables*, et la formation d'*un fonds commun*, et enfin l'autorisation d'établir des centimes *facultatifs* que la loi de l'an VII appelait *fonds de supplément*.

206. Mais, dès la première exécution de la loi du 28 avril 1816, de sérieuses difficultés se présentèrent. Elles provenaient, d'une part, de la presque impossibilité pour les préfets, de s'entendre sur la répartition des dépenses communes à plusieurs départements, et, surtout, de s'entendre avant la réunion des conseils généraux ; d'autre part, de ce que la répartition du fonds commun ne pouvant être faite qu'après la proposition des budgets par les conseils généraux, et ces conseils ne connaissant pas l'allocation qui leur était accordée, l'établissement de ces budgets reposait, en partie au moins, sur des données inexactes.

207. Des dispositions nouvelles introduites dans la loi de finances du 25 mars 1817 et dans le mode de distribution du fonds commun, levèrent ces difficultés. Une simple analyse ne ferait pas suffisamment apprécier la différence entre le système de la loi de 1817 et celui de la loi de 1816 ; il nous paraît donc indispensable de transcrire ici les articles de la loi du 25 mars 1817, qui sont relatifs aux dépenses départementales.

Art. 52. Sur les centimes additionnels à la contribution foncière et à la contribution personnelle et mobilière, il sera prélevé 14 centimes pour les dépenses départementales fixes, communes ou variables.

Art. 53. Ces 14 centimes seront distribués de la manière suivante :

1° Six centimes seront versés au trésor royal pour être tenus en totalité à la disposition du ministre secrétaire d'État de l'intérieur, et être employés, sur ses ordonnances, au payement des dépenses *fixes ou communes* ci-après désignées, savoir :

Traitement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ;

Abonnement des préfectures et sous-préfectures ;

Travaux et dépenses des maisons centrales de détention ;

Bâtiments des cours royales ;

Travaux aux églises et supplément aux dépenses du clergé dans les diocèses ;

Établissements thermaux et sanitaires ;

Secours pour cause d'incendie, d'inondation, de grêle et autres fléaux ;

Dépenses imprévues, communes à plusieurs départements :

2° Six centimes seront versés dans les caisses des receveurs généraux des départements, pour être tenus à la disposition des préfets, et être employés, sur leurs mandats, aux dépenses *variables* ci-après, savoir :

Loyers des hôtels de préfecture, contributions, acquisition, entretien et renouvellement du mobilier ;

Dépenses ordinaires des prisons, dépôts, secours et ateliers pour remédier à la mendicité ;

Casernement de la gendarmerie ; loyers, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux ;

Compagnies départementales ; travaux des bâtiments des préfectures, tribunaux, prisons, dépôts, casernes et autres édifices départementaux ;

Travaux des routes départementales, et autres d'intérêt local, non compris au budget des ponts et chaussées ;

Enfants trouvés et abandonnés, sans préjudice du concours des communes ;

Encouragements et secours pour les pépinières, sociétés d'agriculture, artistes vétérinaires, cours d'accouchement et autres ;

Dettes départementales à payer en numéraire, indemnités de terrains, acquisitions, etc. ;

Dépenses imprévues de toute nature.

Les dépenses variables ci-dessus seront établies dans un budget dressé par le préfet, voté par le conseil général, et définitivement approuvé par le ministre de l'intérieur ;

3° Les deux centimes restant seront versés au trésor royal, pour, à titre de *fonds commun*, être tenus en totalité à la disposition du ministre secrétaire d'État de l'intérieur, et donner les moyens de venir au secours des départements dont les dépenses variables excèdent le produit des six centimes ordinaires ci-dessus et des centimes facultatifs ci-après.

Art. 54. Indépendamment des contributions autorisées par les articles ci-dessus, les conseils généraux de département pourront, sauf l'approbation du ministre secrétaire d'État de l'intérieur, établir des impositions facultatives pour les dépenses variables, ou autres d'utilité départementale, dont le montant ne devra pas excéder cinq centimes du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière de 1817.

Art. 55. Les produits de ces contributions locales extraordinaires seront recouvrés par les receveurs des contributions directes et versés dans les caisses des receveurs généraux de département, qui les tiendront à la disposition des préfets, pour être employés conformément aux votes des conseils généraux, approuvés par le ministre secrétaire d'État de l'intérieur.

208. Dans l'économie de ces articles, *les dépenses communes à plusieurs départements*, c'est-à-dire les travaux et dépenses des maisons centrales de détention, les bâtiments des cours royales, les travaux aux églises métropolitaines et le supplément aux dépenses du clergé diocésain, les établissements thermaux et sanitaires, les secours pour cause d'incendie, d'inondation, de grêle et autres fléaux, et enfin les dépenses imprévues communes à plusieurs départements, furent distraites de la catégorie *des dépenses variables* dans laquelle la loi du 28 avril 1816 les avait placées, et réunies aux dépenses fixes ; celles-ci redevinrent, en fait, des dépenses de l'État, dont la quotité était fixée par le ministre de l'intérieur, et sur lesquelles le conseil général n'avait à donner qu'un simple avis. Aussi, en adressant aux préfets, le — avril 1817, des instructions pour les guider dans la rédaction du budget des *dépenses fixes ou communes à plusieurs départements*, le ministre de l'intérieur terminait-il ainsi sa circulaire : « La loi m'autorise « à régler, sur vos propositions, les budgets des dé- « penses fixes ou communes à plusieurs départements. « Je pourrais donc, rigoureusement, le faire sans « le concours des conseils généraux de département. « Néanmoins, je ne vois pas d'inconvénients, et je crois « même qu'il est à propos de communiquer ces budgets « aux conseils généraux, afin de recevoir de leur part « les avis ou observations dont ces budgets leur paraî- « traient susceptibles. Je vous engage à suivre cette « marche auprès du conseil général de votre dépar- « tement. »

209. Quant aux dépenses laissées dans la catégorie des dépenses *variables* et sur la quotité de chacune desquelles le conseil général devait émettre un vote positif, lors de la formation du budget, nous ferons remarquer

que la loi indiquait, comme ressources applicables à ces dépenses, 1° le produit, dans chaque département, des six centimes additionnels ordinaires; 2° une allocation sur le fonds commun, *dans les départements où le produit des centimes ordinaires et des centimes facultatifs serait au dessous de la somme des dépenses variables*, ce qui, implicitement au moins, faisait des centimes facultatifs un supplément aux centimes ordinaires. Or, cette fusion, en une seule masse, du produit des centimes ordinaires et des centimes facultatifs était évidemment une mauvaise disposition.

D'une part, elle affectait à des dépenses *indispensables* des ressources que le conseil général pouvait ne pas voter; d'une autre part, elle privait le conseil général du libre emploi de centimes qui n'étaient d'abord destinés qu'à des dépenses d'utilité purement locale; enfin elle gênait le ministre dans la répartition du fonds commun, puisque, au moment où il avait à faire cette répartition, c'est-à-dire avant la session des conseils généraux, il ne pouvait savoir quel serait le nombre des centimes facultatifs votés dans chaque département.

Quoi qu'il en soit, le ministre trouva dans les renseignements dont il pouvait disposer, les éléments de la répartition du fonds commun qui put être faite, en 1817, avant l'ouverture de la session des conseils généraux, et ces assemblées purent ainsi régler leurs budgets d'après la comparaison exacte de leurs ressources et des besoins des divers services départementaux.

210. La loi de finances du 15 mai 1818 maintint la division des dépenses départementales en deux catégories, faite par celle du 25 mars 1817, 1° dépenses *fixes ou communes* à plusieurs départements, et 2° dépenses *variables*; mais elle contint, en ce qui concernait ces dernières, une disposition importante qui rendit aux

conseils généraux la libre disposition du produit des centimes facultatifs. Ainsi, le paragraphe de l'article 68, qui a trait au fonds commun, porte : « Les cinq centimes « restant seront versés au trésor royal, pour, à titre de « fonds commun, être tenus en totalité à la disposition « du ministre secrétaire d'État de l'intérieur et venir au « secours des départements dont les dépenses variables « excéderont le produit des six centimes ordinaires ci- « dessus. »

Ici, comme on voit, le produit des centimes facultatifs n'est plus appelé, comme il l'était par la loi du 25 mars 1817, à contribuer, avec les centimes ordinaires, à l'acquittement des dépenses variables. L'article 70 établit d'une manière plus explicite encore, la liberté accordée aux conseils généraux, quant à l'emploi du produit des *centimes facultatifs*. Cet article est ainsi conçu : « Les conseils généraux de département pourront, en « outre, et sauf l'approbation du Gouvernement, établir, « *pour les dépenses d'utilité départementale*, des impo- « sitions dont le montant ne pourra excéder cinq cen- « times du principal des contributions foncière, person- « nelle et mobilière de 1818, et dont l'allocation sera « toujours conforme au vote du conseil général. » Il restait entendu, toutefois, que l'emploi du produit des centimes facultatifs ne pouvait avoir lieu qu'après que le budget, voté par le conseil général, aurait été approuvé par le ministre. C'est ce que rappela la circulaire ministérielle du 16 mai 1818, relative à l'exécution de la loi du 15 du même mois.

211. Toutes les lois de finances rendues de 1818 à 1838 ont reproduit, soit textuellement, soit dans une forme équivalente, les dispositions de celle du 15 mai 1818 relatives aux dépenses départementales et aux ressources destinées à y faire face. Il n'y a eu de change-

ment de quelque importance qu'en ce qui concerne les dépenses *fixes et communes*. La loi de finances du 27 juin 1833 cessa de comprendre parmi les ressources départementales, celles applicables à ces dépenses, « et, par « suite, » dit le ministre de l'intérieur dans une circulaire du 27 novembre 1833, « il n'est plus possible de for- « mer, pour la réunion de ces dépenses, un budget dis- « tinct comme l'avait prescrit la loi du 31 juillet 1821, « et comme cela avait eu lieu depuis. » A partir de cette époque, les conseils généraux n'eurent donc plus à s'occuper de cette nature de dépenses, sur lesquelles, dès l'origine, ils n'avaient jamais eu qu'un simple avis à émettre.

212. En ce qui concerne les dépenses *variables*, nous n'avons, dans cette même période de 1818 à 1833, de changements à annoter, que dans le nombre des centimes attribués à ces dépenses, nombre qu'il a fallu augmenter au fur et à mesure qu'augmentaient les dépenses. Ainsi, la loi de finances du 25 mars 1817, la première qui sépara des dépenses *variables* celles *communes à plusieurs départements* pour les réunir aux dépenses *fixes*, cette loi imposait six centimes pour les dépenses variables et deux centimes pour fonds commun, ensemble huit centimes, dont le produit était d'environ 16,900,000 fr. La loi de finances du 20 juillet 1837, qui a précédé immédiatement l'exécution du nouveau système introduit par celle du 10 mai 1838, imposa 8 centimes 1/10 pour dépenses variables et 5 centimes pour fonds commun, ensemble 13 centimes et 1/10, dont le produit était d'environ 24,800,000 francs. Les dépenses variables des départements avaient donc augmenté d'environ 8 millions dans l'espace de vingt et un ans.

213. Nous devons placer ici une dernière observation sur les dépenses *variables*.



L'énumération de ces dépenses, donnée par la loi, ne faisait aucune distinction entre celles qui constituaient des dépenses ordinaires et d'entretien et celles qu'on aurait dû considérer comme extraordinaires, telles que les constructions d'édifices ou de nouvelles routes départementales. Il s'ensuivait que l'on pouvait affecter aux unes comme aux autres, les ressources du budget variable, ce qui pouvait étendre indéfiniment les besoins de ce budget. Mais il était évidemment dans l'esprit de la loi que les centimes variables fussent employés, en premier ordre, aux dépenses ordinaires. C'est ce que fit connaître le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 16 mai 1818. Après avoir parlé de l'évaluation des dépenses variables, il ajoute :

Je n'ai dû conserver, dans mon évaluation, que les besoins ordinaires obligés, et en conservant ce qui appartient rigoureusement aux entretiens des bâtiments départementaux et des routes, aux travaux de charité et aux autres dépenses qui se reproduisent tous les ans. Les allocations extraordinaires pour les mêmes objets, les constructions neuves, les travaux d'art, les indemnités, l'extension que le conseil général voudrait donner aux travaux des routes, l'excédant de la dépense des enfants trouvés sur la somme mise à la charge du département, sont des objets qui, s'ils sont désirés, et s'ils ne trouvent pas leur place au budget variable, *doivent composer le budget des centimes facultatifs*, dont la loi a rétabli, depuis 1818, la libre disposition, uniquement pour les dépenses extraordinaires d'utilité départementale que les conseils généraux consentiraient à voter.

Ces explications furent reproduites annuellement dans les circulaires relatives à la formation des budgets départementaux. Il fut donc établi en principe, que les centimes variables devaient être consacrés, d'abord et par privilége, aux dépenses ordinaires et d'entretien, et qu'on ne pourrait les employer à des dépenses extraordinaires que lorsqu'il aurait été satisfait à tous les besoins du service ordinaire.

214. Quant aux centimes facultatifs, le nombre en est resté constamment fixé, pendant cette même période, à cinq comme maximum, sauf en ce qui concerne le département de la Corse, qui, à partir de la loi de finances du 1er mai 1822, fut autorisé à s'imposer jusqu'à 20 centimes facultatifs. Cette disposition exceptionnelle est motivée sur la faible importance du produit de 5 centimes, qui ne s'élevait qu'à environ 10,000 francs, somme insuffisante pour que le département pût y trouver le moyen de pourvoir aux dépenses d'utilité départementale auxquelles les centimes facultatifs sont destinés.

215. Pour terminer sur la période qui va du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) au 10 mai 1838, nous devons dire que, dans le cours de cette période, différentes lois ont ajouté aux dépenses départementales proprement dites, d'autres dépenses d'une nature toute spéciale et pour lesquelles les conseils généraux furent autorisés, en même temps, à créer des ressources spéciales aussi. Ce sont :

1° Les dépenses du cadastre, mises, en partie, à la charge des départements, par la loi de finances du 31 juillet 1821, dont les articles relatifs à ces dépenses sont ainsi conçus :

Art. 20. A partir du 1er janvier 1822, les opérations cadastrales destinées à rectifier la répartition individuelle seront circonscrites dans chaque département.

En conséquence, les conseils généraux pourront voter annuellement, pour cet objet, des impositions dont le montant ne pourra excéder trois centimes du principal de la contribution foncière.

Art. 21. Indépendamment des centimes votés par les conseils généraux, il sera fait annuellement un fonds commun destiné à être distribué aux départements, en proportion des fonds que les conseils généraux auront votés, et à venir au secours de ceux qui ne trouveraient pas dans leurs ressources particulières les moyens de subvenir à toutes les dépenses que ces travaux exigent.

Art. 22. Le compte des recettes et dépenses relatives aux opérations du cadastre sera, chaque année, soumis au conseil général par le préfet.

Le maximum des centimes que les conseils généraux peuvent affecter aux dépenses du cadastre a été élevé à cinq par la loi de finances du 2 août 1829.

2° Les dépenses de l'instruction primaire, dont une partie a été mise à la charge des départements par la loi du 28 juin 1833, dont les dispositions à cet égard sont ainsi conçues :

Art. 13, § 3. Lorsque des communes n'auront pu, soit isolément, soit par la réunion de plusieurs d'entre elles, procurer un local et assurer le traitement au moyen de cette cotisation de trois centimes, il sera pourvu aux dépenses reconnues nécessaires à l'instruction primaire, et en cas d'insuffisance des fonds départementaux, par une imposition spéciale votée par le conseil général du département, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par ordonnance royale. Cette imposition, qui devra être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pourra excéder deux centimes au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière.

Les lois de finances de 1833 et 1834 ont autorisé l'imposition départementale en ces termes; mais celle de 1835 a innové, quant à l'assiette de l'imposition, et a prescrit qu'elle porterait sur les quatre contributions directes. Depuis cette époque, toutes les lois de finances successivement rendues contiennent un article ainsi conçu :

Art. — En cas d'insuffisance des revenus ordinaires, pour l'établissement des écoles primaires communales, élémentaires ou supérieures, les conseils municipaux et les conseils généraux de département sont autorisés à voter, pour 18.., à titre d'imposition spéciale destinée à l'instruction primaire, des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes : toutefois, il ne pourra être voté, à ce titre, plus de trois centimes par les conseils municipaux et plus de deux centimes par les conseils généraux.

3° Enfin, les dépenses de construction et d'entretien des chemins vicinaux, auxquelles la loi du 21 mai 1836 a autorisé les conseils généraux à contribuer par des

subventions; les dispositions de cette loi sur ce point sont ainsi conçues :

Art. 8. Les chemins vicinaux de grande communication, et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux.

Il sera pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général.

Art. 12. Le maximum des centimes spéciaux qui pourront être votés par les conseils généraux, en vertu de la présente loi, sera annuellement fixé par la loi de finances.

Pour l'exécution de cette disposition, les lois de finances rendues depuis celle du 21 mai 1836 contiennent toutes un article ainsi conçu :

Art. —. En cas d'insuffisance des centimes facultatifs ordinaires pour concourir, par des subventions, aux dépenses des chemins vicinaux de grande communication, et, dans des cas extraordinaires, aux dépenses des autres chemins vicinaux, les conseils généraux sont autorisés à voter, pour 18.., à titre d'imposition spéciale, cinq centimes additionnels aux quatre contributions directes.

216. Au moment où fut préparé le projet qui est devenu la loi du 10 mai 1838, *sur les attributions des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement*, les dépenses auxquelles les conseils généraux avaient à pourvoir, soit d'une manière obligatoire, soit d'une manière facultative, se trouvaient donc divisées en cinq catégories, ainsi qu'il suit :

1° *Dépenses variables ordinaires*, auxquelles il était pourvu au moyen :

De centimes additionnels ordinaires imposés par la loi annuelle de finances, dont le nombre était fixé annuellement par cette loi, et qui étaient laissés à la disposition de chaque département;

D'une somme accordée sur le fonds commun laissé à la disposition du ministre de l'intérieur;

De ressources éventuelles, qui étaient toujours d'une très-faible importance.

Les dépenses variables ordinaires étaient établies dans un budget présenté par le préfet, délibéré et voté par le conseil général, et définitivement approuvé par le ministre de l'intérieur.

2° *Dépenses facultatives d'utilité départementale*, auxquelles il était pourvu au moyen de centimes facultatifs votés par le conseil général, dans les limites du maximum annuellement déterminé par la loi de finances, et qui était fixé à 5 depuis la loi du 28 avril 1816.

Les dépenses facultatives étaient établies dans un budget distinct et séparé de celui des dépenses variables, présenté, délibéré, voté et approuvé comme ce dernier.

Lorsque des travaux importants, et qui devaient entraîner une dépense considérable, tels que construction d'édifices départementaux ou établissement de nouvelles routes départementales, ne pouvaient être faits au moyen des centimes *variables* ordinaires ou des centimes *facultatifs*, les conseils généraux pouvaient demander l'autorisation d'établir une imposition *extraordinaire*, dont le produit était destiné exclusivement à ces travaux. La délibération du conseil général devait être approuvée par une loi spéciale, et alors le produit de l'imposition extraordinaire, ainsi que les travaux auxquels le produit de cette imposition était destiné, étaient inscrits au budget des dépenses facultatives.

3° *Dépenses du cadastre*, auxquelles il était pourvu au moyen :

De centimes additionnels votés par le conseil général, dont le maximum ne pouvait être de plus de 5, et qui ne devaient porter que sur la contribution foncière;

D'une portion du fonds commun cadastral laissé annuellement à la disposition du ministre des finances.

Les dépenses du cadastre étaient établies dans un budget présenté par le préfet, délibéré et voté par le conseil général, et définitivement approuvé par le ministre des finances.

4° *Dépenses de l'instruction primaire*, auxquelles il était pourvu, à titre de complément, au moyen :

De prélèvements sur les fonds départementaux, lorsque cela était possible ;

De centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, votés par le conseil général ou, à défaut, imposés par ordonnance royale et dont le maximum ne pouvait dépasser 2 centimes;

De subventions accordées, s'il y avait lieu, par le ministre de l'instruction publique.

Les dépenses de l'instruction primaire étaient établies dans un budget présenté par le préfet, délibéré et voté par le conseil général, et définitivement approuvé par le ministre de l'instruction publique.

5° *Dépenses des chemins vicinaux*, auxquelles il était pourvu en partie, et à titre de subvention, au moyen :

D'allocations sur les centimes facultatifs;

En cas d'insuffisance de ces allocations, sur des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, votés par le conseil général dans les limites du maximum annuellement fixé par la loi de finances.

L'emploi des ressources affectées aux chemins vicinaux ne faisait pas l'objet d'un budget spécial; cet emploi figurait dans le budget des dépenses facultatives.

217. Tel est le tableau sommaire de la division des dépenses départementales jusqu'en 1838; nous verrons dans la suite de cet ouvrage, quelles sont les modifications que la loi du 10 mai 1838 a apportées à cette classification.

TITRE II.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT, D'APRÈS LA LOI DU 10 MAI 1838.

218. L'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, basée sur les principes posés par la charte de 1830, c'est-à-dire, la restitution au pouvoir électoral du choix des membres de ces conseils, qui, depuis plus de quarante années, appartenait au pouvoir exécutif; cette organisation, disons-nous, était une mesure qui rentrait, en grande partie, du moins, dans le domaine de la politique gouvernementale. Il s'agissait en effet d'accorder au corps électoral la liberté d'action qui lui était nécessaire, mais, en même temps, de donner au pouvoir royal les garanties indispensables pour que la marche du Gouvernement ne pût jamais être entravée. Il est donc assez naturel que la loi d'organisation, celle du 22 juin 1833, ait été l'objet de discussions quelquefois très-vives, et qui se prolongèrent pendant plus d'une session législative; mais il semble que la détermination des attributions des conseils généraux devait rester presque entièrement étrangère à la politique, et cependant près de huit années se sont écoulées entre la présentation de la loi d'attributions, en 1831, et le moment où cette loi a pu être promulguée. C'est que, pour une partie des membres des Chambres législatives, le retour au principe de l'élection pour les conseils administratifs, paraissait n'être qu'une conquête insuffisante, si ces assemblées ne recevaient, par la loi de fixation de leurs attributions, plus d'indépendance et de liberté, si, en un mot, l'administration départementale n'était fortement décentralisée; c'est, qu'au contraire, une autre partie des membres des Chambres était d'avis, et le Gouvernement partageait cette opinion, que la loi sur les

attributions des conseils généraux ne devait que coordonner, que réunir en un seul corps, les règles consacrées par quarante années d'expérience, en maintenant religieusement cette unité administrative qui fait notre force et que nous envient tant d'autres nations.

Dans cet état des esprits, il y eut donc sagesse de la part du Gouvernement, nous le pensons, à ne pas trop hâter la discussion de la loi sur les attributions des conseils généraux. Présentée d'abord à la Chambre des députés le 16 septembre 1831, elle ne put, à raison de l'avancement de la session, y être examinée. Portée de nouveau à la même Chambre le 8 décembre 1832, elle fut, dans la séance du 3 avril 1833, l'objet d'un rapport qui tendait à y apporter un assez grand nombre de modifications, ayant pour effet, la plupart, d'étendre l'action des conseils généraux; nous ne nous en occuperons pas, puisque ce rapport ne fut pas suivi d'une discussion.

Ce ne fut qu'en 1837 que le Gouvernement crut devoir saisir de nouveau les Chambres de ces questions si importantes. Le projet de loi fut porté à la Chambre des pairs le 10 janvier 1837, et il donna lieu à un rapport présenté le 4 mars. La discussion commença bientôt après, et le projet fut adopté le 14 mars, mais il ne fut présenté à la Chambre des députés qu'à la session suivante, le 15 janvier 1838. Le rapport en fut fait le 19 février; la discussion, ouverte le 1er mars, se termina le 8 mars. Enfin, le projet, présenté à la Chambre des pairs le 21 mars 1838, fut adopté le 23 avril et promulgué le 10 mai 1838.

CHAPITRE I.

ANALYSE DE LA DISCUSSION, DANS LES DEUX CHAMBRES, DE LA LOI DU 10 MAI 1838.

Avant de traiter des dispositions de la loi du 10 mai

1838, nous croyons utile d'indiquer les principales modifications que la discussion dans les deux Chambres a successivement fait subir au projet présenté par le Gouvernement. Nous ne prendrons pas pour base de cette comparaison les projets présentés en 1831 et 1832, puisqu'ils n'ont pas été discutés; c'est celui présenté à la Chambre des pairs, le 10 janvier 1837, qui sera notre point de départ, et nous aurons à constater, comme on le verra, d'assez notables différences entre le projet et les dispositions définitivement adoptées. Ce travail préliminaire a d'autant plus d'intérêt, à nos yeux, que la loi du 10 mai 1838 a eu l'inappréciable avantage d'avoir pour rapporteurs, dans les deux Chambres, deux hommes éminents par leurs antécédents, et dont les paroles sont le meilleur commentaire de cette loi: M. le baron Mounier, à la Chambre des pairs, et l'honorable M. Vivien, à la Chambre des députés.

219. La discussion porta, d'abord, à l'occasion des articles 1 et 2 de la loi, sur le caractère des décisions que prennent les conseils généraux, soit lorsqu'ils opèrent la répartition des contributions directes entre les arrondissements, soit lorsqu'ils statuent sur les demandes en réduction de contingent formées par les conseils d'arrondissement, soit enfin lorsqu'ils prononcent sur les réclamations des communes contre le sous-répartement fait par les conseils d'arrondissement.

Sous la législation précédente, les décisions des conseils généraux, en cette matière, étaient tenues pour définitives et sans recours; mais ce ne fut pas sans difficulté que, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, le droit absolu des conseils généraux, sur ce point, fut consacré et maintenu.

Ainsi, la commission de la Chambre des pairs faisait remarquer que le projet du Gouvernement donnait bien

aux communes la garantie d'une équitable sous-répartition, puisqu'elles pouvaient appeler au conseil général de la décision du conseil d'arrondissement, mais que cette garantie manquait à l'arrondissement qui se croirait lésé dans la répartition si, comme le proposait le projet, la décision du conseil général était définitive; que le conseil général ne pouvant dégrever un arrondissement qu'en reportant sur les autres arrondissements le montant du dégrèvement, il serait peut-être à craindre que les représentants de ces arrondissements dans le conseil général ne se réunissent pour repousser une mesure dont le poids retomberait sur leurs commettants; qu'il ne convenait donc pas de conférer au conseil général le droit de statuer définitivement, quant aux arrondissements, et qu'il était nécessaire qu'il y eût un moyen de réformer ses décisions, s'il y avait abus, ou s'il était démontré que le conseil général n'eût pas opéré la répartition conformément aux règles établies par les lois.

Recherchant comment la décision attaquée pourrait être réformée, la commission pensait que ce ne pourrait être que par le pouvoir législatif lui-même. Ce pouvoir répartit les contributions directes entre les départements; il délègue aux conseils généraux la répartition entre les arrondissements; lui seul peut intervenir pour trancher les difficultés auxquelles cette opération viendrait à donner lieu. La commission reconnaissait, toutefois, qu'il y aurait des inconvénients à rendre trop facile l'appel au pouvoir législatif. Il serait fâcheux que l'intervention de ce pouvoir fût trop souvent sollicitée, et elle pourrait l'être d'une manière nuisible, si chacun des membres de la Chambre des députés avait la faculté de présenter les réclamations de son arrondissement. Il était prudent d'opposer une barrière à l'obsession des intérêts particuliers; la commission proposait de placer cette garantie

dans la nécessité de l'initiative du Gouvernement. La répartition des contributions directes faite par le conseil général entre les arrondissements, pourrait donc être rectifiée, mais seulement lorsque le roi ordonnerait de présenter à cet effet une loi spéciale, et la commission amendait ainsi le deuxième paragraphe de l'article 2 du projet du Gouvernement : « Le conseil général prononce sur « les demandes en réduction délibérées par les conseils « d'arrondissement. *La décision du conseil général est* « *définitive, à moins que, sur la proposition du roi, il ne* « *soit statué par une loi.* »

Cette disposition additionnelle donna lieu à une vive discussion qui se prolongea pendant deux séances. On objecta, d'abord, qu'elle ne paraissait pas en harmonie avec l'article 15 de la charte, qui accordait la proposition des lois à chacune des deux Chambres, tout comme au roi; qu'il ne serait peut-être pas sans inconvénient de paraître restreindre, pour certaines natures de lois, le droit d'initiative des Chambres; qu'en ne s'arrêtant même pas à ce principe constitutionnel, et en ne s'occupant que de considérations plus spéciales, il était à craindre que l'amendement n'eût, dans la pratique, l'immense inconvénient d'ouvrir la porte à un nombre infini de réclamations; qu'une fois qu'un droit de recours serait accordé aux arrondissements, aucun ne voudrait s'en tenir à la décision du conseil général, si elle ne lui était pas favorable; que peut-être, même, il serait à craindre que les conseils généraux, eux-mêmes, ne fussent portés à examiner avec moins de soin des affaires sur lesquelles leur décision ne devrait plus être définitive. On faisait remarquer que des difficultés pratiques semblaient s'opposer à l'admission de la disposition additionnelle proposée par la commission. En effet, les Chambres ne pourraient jamais prononcer qu'après la rédaction des rôles de l'an-

née à laquelle se rapporterait la réclamation; l'impôt se trouverait donc perçu, du moins en partie, avant que la répartition ait été définitivement fixée. On ajoutait, d'ailleurs, qu'il était de l'essence de la répartition de l'impôt qu'elle fût annuelle, et que cependant si une loi était rendue pour fixer le contingent d'un arrondissement, le conseil général pourrait se croire lié à jamais par cette loi, contrairement aux principes mêmes qui doivent le guider. On demandait enfin quelle était donc la nécessité pressante qui obligeait à changer un état de choses ancien auquel on était accoutumé? Les arrondissements se trouvaient-ils réduits à une position intolérable? Les conseils généraux n'apportaient-ils pas à l'examen de ces questions de répartition, tout le soin et l'attention dont ils sont capables? et n'était-il pas évident, d'ailleurs, que les Chambres seraient moins bien placées qu'eux, pour apprécier les circonstances locales qui doivent servir de base à la sous-répartition des impôts?

Aux considérations qui venaient d'être présentées, le ministre ajoutait que le système proposé par la commission semblait même incomplet, en ce qu'il ne donnait pas aux conseils d'arrondissement le droit de porter eux-mêmes leurs réclamations devant le pouvoir législatif, puisque le Gouvernement serait seul juge de l'opportunité d'une loi, pour réformer au besoin la décision du conseil général.

Afin d'écarter les objections tirées du texte de la charte, sur l'initiative des lois, la commission proposa, par son amendement, une rédaction nouvelle ainsi conçue : « Toutefois, la répartition peut être rectifiée par une dis- « position spéciale présentée dans le projet de la loi « annuelle des finances, » loi dont, en fait, l'initiative ne peut appartenir qu'au Gouvernement; mais les explications données soit par les membres de la commission,

soit par d'autres pairs, partisans du système qu'elle proposait, ne purent triompher des objections qu'on y opposait. Après une longue discussion, après deux épreuves douteuses, la première et la seconde rédaction de l'amendement furent écartées, et on adopta le projet du Gouvernement, qui accordait à la décision du conseil général un caractère définitif.

Un autre système avait été proposé dans le cours de la discussion. En vue de lever les difficultés qui pouvaient résulter, soit de la nécessité d'occuper fréquemment le pouvoir législatif de réclamations peu importantes, soit de l'impossibilité pour les Chambres de statuer en temps utile, un pair proposa un amendement ainsi conçu : « La décision du conseil général est définitive, « sauf le recours au roi, qui prononce par une ordon« nance royale, le conseil d'État entendu. » A cette proposition, la commission objecta qu'il ne paraissait pas admissible que le jugement d'une réclamation en matière de répartition de l'impôt direct, pût appartenir à un corps dont les membres sont amovibles ; que c'est un des principes constitutifs de notre régime financier, que c'est presque un axiome de notre nouveau droit public, que les contributions ne peuvent être réparties que par les élus des contribuables ; qu'on retrouve l'application de ce principe à tous les degrés de l'échelle administrative. Ainsi, la Chambre des députés, composée des représentants de tous les électeurs, répartit l'impôt entre les départements ; les conseils généraux, dont les membres sont élus dans chaque département, sont chargés d'arrêter la répartition entre les arrondissements ; ce sont les conseils d'arrondissement, élus par les cantons, qui font la sous-répartition entre les communes ; enfin ce sont les délégués du conseil municipal, élu par les habitants, qui font l'assiette de l'impôt sur les propriétés situées dans

la commune. Le recours qui serait admis contre les décisions des conseils généraux ne pourrait donc être porté régulièrement devant une autorité dont la nature et l'origine sont essentiellement différentes. C'est la Chambre des députés qui, dans l'ordre électif, se trouve immédiatement placée au dessus des conseils généraux de département; la réclamation contre une décision d'un conseil général, en matière d'impôt, ne pourrait donc se terminer par une simple ordonnance royale, sans méconnaître tous les principes.

L'amendement dont nous venons de nous occuper eut le même sort que ceux proposés par la commission elle-même.

A la Chambre des députés, cette partie de la loi ne fut pas l'objet de la même controverse. Sans trop présumer de l'influence que pouvaient exercer, l'une sur l'autre, les deux tribunes législatives, il est permis de penser, cependant, que la longue discussion qui avait eu lieu à la Chambre des pairs, avait préparé les esprits à reconnaître qu'il y avait plus de difficultés que d'avantages à créer un moyen de recours contre les décisions des conseils généraux en matière de répartition de l'impôt. Le rapporteur fit ressortir ces difficultés, tout en reconnaissant que, peut-être, quelques abus pourraient résulter de l'irrévocabilité attribuée à la répartition faite par le conseil général; bien que l'exemple du passé fût de nature à rassurer sur l'exercice de ce pouvoir, des injustices sont possibles dans une opération où tous les membres du conseil sont intéressés pour leurs commettants, et où la majorité pourrait impunément abuser de sa force; mais on ne devait pas supposer aisément de semblables excès, on devait se confier au sentiment de dignité qui prévaut toujours dans les assemblées délibérantes. Le rapporteur ajoutait que son opinion avait été surtout dé-

terminée par l'impossibilité de l'admission d'aucune des voies de recours proposées, et il basait cette impossibilité sur les arguments employés à la Chambre des pairs. Il ne lui paraissait donc pas qu'il convînt d'introduire une telle innovation dans une loi destinée à régler, selon l'esprit des nouvelles institutions, les pouvoirs des conseils généraux. En conséquence, la commission était d'avis de déclarer définitives et irrévocables toutes les décisions des conseils généraux, en matière de répartition des impôts directs; sans doute, ce pouvoir absolu pouvait offrir des inconvénients, mais ces inconvénients ont leurs limites, et dans l'obligation pour les conseils généraux de se soumettre aux règles établies par les lois, et dans le droit qui appartiendrait au Gouvernement de refuser l'exécution des actes par lesquels le conseil général serait sorti de ses attributions et aurait excédé ses pouvoirs.

Lors de la discussion, un amendement fut proposé en ces termes : « Les réclamations des conseils d'arrondissement contre la répartition des conseils généraux seront « portées au conseil d'État, qui statuera par voie d'or- « donnance, le conseil général et le conseil d'arrondissement entendus, et encore sur l'avis motivé du préfet « et du directeur des contributions directes du département. » Mais cet amendement n'ayant pas été appuyé, il ne fut pas discuté et l'article proposé par le Gouvernement fut adopté.

Aujourd'hui donc, comme sous la législation précédente, les décisions des conseils généraux, en matière de répartition des contributions directes, sont définitives et irrévocables; et si, ce qui n'est pas à supposer, quelque grande injustice se commettait, le Gouvernement ne pourrait que recourir à la dissolution du conseil général qui aurait méconnu ses devoirs, et faire ainsi

un appel aux électeurs, c'est-à-dire aux contribuables eux-mêmes.

220. Le projet du Gouvernement, après avoir énuméré, article 3, les différentes matières sur lesquelles le conseil général pouvait avoir à délibérer, gardait le silence sur la valeur de ces délibérations, c'est-à-dire sur la question de savoir si elles seraient exécutoires de plein droit, ou s'il était nécessaire qu'elles fussent préalablement approuvées par l'autorité exécutive.

Bien que cette question fût résolue, en fait, et par une pratique constante, il parut à la Chambre des pairs que le principe devait être écrit dans la loi. Nous ne pourrions présenter les motifs de cette détermination avec plus de clarté et de concision que ne l'a fait le rapporteur ; nous nous bornerons donc à reproduire ses paroles :

Mais nous devons vous prier d'arrêter votre attention sur un article plus important, que la commission vous propose d'insérer dans la loi. Il déclare expressément que toutes les délibérations des conseils généraux sont soumises à l'approbation du roi, du ministre ou du préfet, selon les cas déterminés par la loi ou par les règlements d'administration publique.

L'énonciation de cette règle est nouvelle; la règle ne l'est pas.

Jusqu'à présent, toutes les délibérations se sont trouvées soumises à l'approbation du Gouvernement ou de ses délégués, soit explicitement, soit implicitement par le règlement du budget. La nécessité de cette condition sort clairement de la loi de 1800, qui confie l'administration au préfet seul, et qui n'appelle le conseil général qu'à répartir les contributions, et à délibérer ou donner des avis. Si le préfet n'approuvait pas la délibération, elle restait sans exécution. Différents décrets avaient ensuite successivement établi l'obligation de soumettre à l'approbation du souverain diverses délibérations des conseils généraux, et notamment toutes celles qui concernaient les propriétés publiques.

Il n'y avait donc rien à ajouter, en fait, à l'action du Gouvernement; mais il nous a semblé qu'aujourd'hui, où les conseils généraux sont animés de cette force expansive qui est une suite de leur origine élective, il pouvait être utile de proclamer la règle avant qu'on eût essayé de l'enfreindre, ou du moins avant qu'on eût élevé des prétentions

qui, pour être mal fondées, n'en deviendraient pas moins une source de difficultés et de collisions. On demande que la loi définisse clairement les droits et les devoirs; on veut s'arrêter devant ses prescriptions, mais devant elles seulement. C'est une suite naturelle de l'habitude du Gouvernement constitutionnel; c'est une tendance louable des mœurs publiques; il est bon de s'y conformer.

221. Le projet du Gouvernement, article 8, qualifiait d'*obligatoires*, les dépenses départementales qui avaient, jusqu'alors, porté le titre de *variables*.

La dénomination de dépenses *obligatoires*, conservée par la Chambre des pairs, fut, à la Chambre des députés, remplacée par celle de dépenses *ordinaires*. On fit remarquer, que bien que ces dépenses fussent nécessaires, indispensables, le département ne pouvait cependant être tenu d'y pourvoir que jusqu'à concurrence des ressources annuellement mises à sa disposition. On ne méconnaissait pas que, lors du règlement du budget, le Gouvernement aurait le droit, soit d'inscrire d'office au budget les dépenses ordinaires que le conseil général aurait omises, soit d'augmenter les crédits afférents à celles qu'il aurait insuffisamment dotées, mais l'action du Gouvernement ne pourrait s'exercer ici que dans cette même limite, celle des ressources. Le mot *obligatoires* paraissait exprimer une idée qui n'était plus parfaitement exacte, et l'adoption de la dénomination de *dépenses ordinaires* n'éprouva pas de difficulté, dès qu'il fut entendu que cette substitution de mots ne préjudiciait pas au droit que devait avoir le Gouvernement de veiller à ce qu'il fût pourvu, de préférence, aux dépenses les plus nécessaires.

222. La nomenclature des dépenses obligatoires ou ordinaires, établie dans l'article 8 du projet du Gouvernement, et maintenue par la Chambre des pairs, fut également modifiée par suite de la discussion à la Chambre des députés.

On élimina d'abord, de cette catégorie, *l'acquisition* ou la *construction* d'hôtels de préfecture et de sous-préfecture. Pour motiver cette suppression, on fit remarquer qu'il était sans doute indispensable que les départements fournissent un logement aux préfets et sous-préfets, mais qu'il pouvait être pourvu à ce service par voie de location. La construction ou l'acquisition d'édifices destinés à cet usage ne pouvait donc être considérée comme *obligatoire*, et la dépense n'en devait dès lors pas être maintenue parmi celles dites ordinaires; elle était purement facultative.

On élimina également de la nomenclature des dépenses ordinaires, *les dépenses mises par la loi à la charge du département pour l'instruction publique*, non pas qu'on eût l'intention de les considérer comme n'étant pas obligatoires, mais parce qu'il paraissait inutile de renouveler, dans la loi sur les attributions des conseils généraux, une obligation imposée par une loi spéciale.

Le paragraphe qui rangeait les dettes départementales parmi les dépenses ordinaires fut également modifié en ce sens, qu'on ne devait porter, dans cette catégorie, que les dettes contractées pour des dépenses ordinaires, celles qui auraient pour objet des dépenses facultatives devant être soldées sur les ressources affectées à ces dernières dépenses.

Enfin, on supprima le paragraphe qui terminait l'énumération des dépenses ordinaires et qui était ainsi conçu :

« Et généralement toutes les dépenses mises à la charge « du département par les lois et règlements. »

Ce paragraphe, fut-il dit, avait pu paraître utile lorsque les dépenses devaient recevoir le nom de dépenses *obligatoires*. La loi d'attributions ne donnant plus qu'une énumération des dépenses *ordinaires*, il semblait inutile

de mentionner que toutes les dépenses qui, plus tard, seront considérées comme ordinaires, pourront être imposées par des lois subséquentes.

223. L'article 10 du projet du Gouvernement portant énumération des ressources des départements, fut, à la Chambre des députés, l'objet d'une modification bien plus grave, et qui a affecté, de la manière la plus profonde, le système suivi jusqu'alors par l'administration centrale pour équilibrer les recettes et les dépenses des départements. Nous devons entrer, à cet égard, dans quelques détails qui justifieront l'insistance avec laquelle le ministre de l'intérieur défendit la proposition du Gouvernement.

Nous avons vu plus haut, n° **213**, que, sous l'empire de la législation précédente, les ressources applicables aux dépenses variables, c'est-à-dire, les centimes variables et le fonds commun, pouvaient, jusqu'à un certain point, être appliquées, non-seulement aux dépenses ordinaires, telles que l'entretien, soit des édifices départementaux, soit des routes départementales, mais encore aux travaux de construction de ces édifices et de ces routes.

L'article 10 du projet du Gouvernement tendait à maintenir ce système. En effet, en énumérant les diverses ressources départementales, il réglait que ces ressources étaient destinées à pourvoir *aux dépenses spécifiées dans les deux articles précédents*, c'est-à-dire, 1° aux dépenses obligatoires ou ordinaires, 2° aux dépenses facultatives. Il s'ensuivait que le fonds commun aurait pu continuer à aider les départements à pourvoir à leurs dépenses de construction, soit d'édifices, soit de routes.

Ce système, admis par la Chambre des pairs, ne le fut point par la Chambre des députés. La commission, se fondant sur quelques irrégularités qu'elle croyait avoir

été commises précédemment dans la répartition du fonds commun, rejeta d'abord de la catégorie des dépenses ordinaires toutes les dépenses de construction et d'acquisition ; puis, divisant en deux catégories, aussi, les ressources départementales, elle proposa d'affecter les centimes ordinaires et le fonds commun exclusivement aux dépenses ordinaires.

Une longue et vive discussion s'établit sur cette proposition. Le ministre représenta avec force, que cette innovation allait porter le plus grand préjudice aux départements qu'il est d'usage d'appeler *pauvres*, c'est-à-dire, à ceux pour lesquels les centimes facultatifs sont d'un faible produit. Comment, avec le seul produit de ces centimes, ces départements pourraient-ils jamais entreprendre, soit la construction d'édifices départementaux, soit la création de nouvelles routes départementales? Changer un état de choses qui durait depuis seize ans, priver tout à coup les départements pauvres du secours que leur portait le fonds commun, c'était les réduire à ne pouvoir rien faire pour arriver à la prospérité dont les départements riches leur offriraient le spectacle; c'était, en quelque façon, détruire le principe qui avait présidé à la création du fonds commun, l'appui à prêter aux départements pauvres par les départements riches.

Quelque puissantes que fussent les considérations présentées par le ministre, elles ne purent triompher de la persistance de la commission, dont le système prévalut. Comme correctif, cependant, il fut décidé qu'une portion du fonds commun, qui serait déterminée chaque année par la loi de finances, pourrait être distribuée aux départements, à titre de secours pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

224. Les propositions du Gouvernement relatives à la forme du budget départemental et au mode de règlement de ce budget ainsi que des comptes, furent également l'objet de modifications dans l'une et dans l'autre Chambre.

Nous avons dit plus haut, nº 216, que, sous la législation précédente, les dépenses départementales étaient résumées dans deux budgets distincts et séparés, l'un comprenant les dépenses alors appelées *variables*, l'autre les dépenses *facultatives et extraordinaires*, et que tous deux étaient réglés par le ministre de l'intérieur qui, par voie de conséquence, réglait aussi les comptes des dépenses départementales. Le Gouvernement proposait de maintenir cet état de choses.

La Chambre des pairs ne demanda aucun changement à la forme des budgets, mais par un amendement, auquel, d'ailleurs, le Gouvernement ne fit aucune objection, il fut décidé que le règlement des budgets et des comptes départementaux aurait lieu par ordonnance royale. C'était le retour au mode suivi de 1800 à 1814, et puisque, par la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales, il avait été décidé que les budgets et les comptes des villes ayant plus de 100,000 fr. de revenus, seraient réglés par le roi, il était logique d'adopter également cette forme, plus solennelle, pour le règlement des budgets et des comptes des départements qui tous dépassent ce chiffre.

A la Chambre des députés, il fut proposé de réunir les deux budgets en un seul, qui serait divisé en sections. La première section serait destinée aux dépenses ordinaires; la seconde, aux dépenses facultatives; d'autres sections seraient ouvertes pour les dépenses spéciales ou extraordinaires; enfin, chaque section devait avoir ses ressources propres. Le Gouvernement consentit à cet

amendement, qui avait principalement pour but d'établir la spécialité absolue des recettes et des dépenses. Ce but atteint, il importait assez peu qu'il n'y eût qu'un seul budget ou qu'il y en eût plusieurs. Des sections, dont les dépenses et les recettes sont parfaitement distinctes, ne sont-elles pas, en fait, autant de budgets séparés ?

225. La publicité qui pourrait être donnée aux délibérations des conseils généraux fut également, à la Chambre des députés, l'objet d'un amendement important, mais sur lequel nous ne nous arrêterons pas, attendu que nous en avons parlé dans la première partie de cet ouvrage, nº 132.

226. Plusieurs modifications furent successivement apportées, dans les deux Chambres, aux dispositions proposées par le Gouvernement, dans l'article 18 de son projet, relatif à l'exercice, par le département, des droits de propriété.

L'article dont il s'agit disposait qu'une ordonnance royale, rendue sur le vu des délibérations ou avis du conseil général, serait nécessaire pour autoriser les aliénations, acquisitions, échanges et transactions, ainsi que les changements de destination des édifices et bâtiments affectés à des services publics, ainsi que l'acceptation des legs et donations ; que cependant les acquisitions, aliénations et échanges, pour les propriétés ou les droits dont l'évaluation n'excéderait pas 3,000 fr., pourraient être autorisés par arrêté du préfet, en conseil de préfecture.

A la condition de l'approbation par ordonnance royale, la Chambre des pairs ajouta celle que l'ordonnance serait rendue, *le conseil d'État entendu.* On admit que l'autorisation du préfet suffirait pour les acquisitions, aliénations et échanges, portant sur des propriétés dont la valeur n'excéderait pas 3,000 fr., mais les changements de destination des édifices départementaux furent

réservés exclusivement au domaine de l'ordonnance. On fit observer, à cet égard, que ces changements de destination pouvaient quelquefois affecter d'une manière grave des services publics importants ; que, d'un autre côté, il était difficile d'apprécier, en chiffres, la limite du pouvoir à déléguer aux préfets ; qu'enfin, il s'agissait là d'affaires peu nombreuses, et qu'il était par conséquent sans inconvénient de réserver à l'approbation royale.

Quant aux transactions, la Chambre des pairs proposait de les ranger également dans la compétence des préfets, jusqu'à la limite de 3,000 fr., mais on fit observer qu'il serait souvent difficile d'établir le chiffre de la valeur sur laquelle elles porteraient, et qu'il y avait d'ailleurs de graves inconvénients à adopter une disposition contraire à celles des articles 910 et 2045 du Code civil, qui réservent positivement à l'approbation du pouvoir exécutif suprême, toutes les transactions à faire par les communes et établissements publics ; or, les départements sont rangés parmi ces derniers. Ces observations prévalurent, et les transactions furent retranchées des actes qui pouvaient être autorisés par les préfets. Il en fut de même, et par des motifs analogues, de l'acceptation des legs et donations, quelle que fût leur importance ; toutefois, il fut décidé que le préfet pourrait toujours accepter les legs et donations, *à titre conservatoire*, et sauf ratification par ordonnance royale.

Ces différentes dispositions, consenties par le Gouvernement, furent adoptées sans difficulté par la Chambre des députés, qui crut cependant qu'il convenait d'étendre la limite assignée à l'action des préfets, pour les aliénations, acquisitions et échanges de propriétés départementales. De 3,000 fr., cette limite fut portée à 20,000 fr., sans que le Gouvernement y fît d'objection.

227. Les conditions de l'approbation des travaux dé-

partementaux furent aussi l'objet de modifications assez importantes.

Le projet du Gouvernement, article 19, portait que lorsque les dépenses de construction, reconstruction et réparation des édifices départementaux s'élèveraient à plus de 20,000 fr., les projets, plans et devis seraient préalablement soumis au ministre; il ajoutait, article 20, que lorsque les changements introduits dans les projets primitivement adoptés par le conseil général, en augmenteraient la dépense de plus d'un dixième, ils ne pourraient être exécutés qu'après que le conseil général y aurait donné son consentement.

La Chambre des pairs admit ces articles, mais en ajoutant, toutefois, qu'une nouvelle délibération du conseil général serait nécessaire, non-seulement lorsque les changements adoptés par le ministrè augmenteraient la dépense de plus d'un dixième, mais encore dans le cas où ces changements porteraient sur l'ensemble de la disposition du projet.

La Chambre des députés crut nécessaire d'étendre la limite au delà de laquelle l'approbation des projets par le ministre était nécessaire, et cette limite fut portée de 20,000 fr. à 50,000 fr. Quant à l'article qui exigeait une nouvelle approbation du conseil général, lorsque certains changements seraient introduits dans les projets, il fut entièrement supprimé, du consentement du Gouvernement. Cette suppression fut motivée sur ce qu'il serait résulté implicitement de l'article, que, pour des travaux purement facultatifs, l'administration centrale pourrait augmenter la dépense sans le concours du conseil général, ce qui serait contraire aux droits de ce conseil, en pareille matière. De la prohibition d'augmenter les dépenses de construction, reconstruction ou réparation votées par les conseils généraux, il pourrait sans doute naître,

quelquefois, des embarras et des difficultés; mais il valait mieux, pour ces cas rares, s'en rapporter aux préfets, sous leur responsabilité vis-à-vis des conseils généraux, que d'autoriser formellement une dérogation à un principe qu'il importait de maintenir intact.

228. Le cas pouvait se présenter où des travaux intéressant à la fois le département et des communes, il y aurait lieu d'arrêter la répartition de la dépense entre eux.

Le projet du Gouvernement, article 22, portait que cette répartition serait autorisée par le ministre, sur le vu des délibérations du conseil général et de l'avis du conseil d'arrondissement, et qu'elle serait rendue exécutoire par le préfet, conformément aux lois.

A la Chambre des pairs, il parut, d'abord, qu'il était indispensable d'entendre les conseils municipaux sur une répartition qui devait imposer des charges aux communes, et, en second lieu, que c'était là une affaire assez grave pour qu'il dût y être statué par ordonnance du roi. L'article fut ainsi modifié, sans contestation de la part du Gouvernement.

229. Cette analyse succincte de la discussion du projet de loi proposé par le Gouvernement serait incomplète, si nous ne parlions d'une question grave qui fut longuement et mûrement traitée dans les deux Chambres, et qui fit revivre, pour un moment, les anciens dissentiments qui se rattachaient à l'étendue d'action qu'il convenait d'attribuer aux conseils d'arrondissement, et, par conséquent, à l'existence des arrondissements, à autre titre que celui de fraction du département. Il s'agissait de savoir : 1° si les conseils d'arrondissement pouvaient être autorisés à voter des impositions extraordinaires applicables à des travaux qui intéresseraient privativement l'arrondissement; 2° si des arrondissements pouvaient être appelés à s'imposer pour des travaux départementaux

auxquels ils seraient plus particulièrement intéressés.

Le Gouvernement avait cru, d'abord, devoir adopter ce système, et dans le projet de loi qu'il avait présenté à la Chambre des députés, le 16 septembre 1831, il admettait, article 19, qu'il y avait des dépenses qui pourraient être considérées comme intéressant à la fois le département, *les arrondissements* et les communes; il admettait aussi, article 24, que le conseil d'arrondissement pourrait délibérer sur les impositions extraordinaires à demander dans l'intérêt spécial de l'arrondissement; toutefois, les délibérations du conseil d'arrondissement sur ce point devaient, article 30, être soumises à la sanction du conseil général. Les mêmes dispositions se retrouvent dans le projet de loi présenté à la Chambre des députés le 8 décembre 1832, et le rapport fait à cette Chambre le 8 avril 1833 en proposait le maintien, avec cette modification marquante, que les conseils d'arrondissement n'auraient plus eu seulement le droit de *délibérer* sur les impositions extraordinaires à établir sur l'arrondissement, mais bien celui de *voter* ces impositions, toujours, à la vérité, sauf l'approbation du conseil général et la sanction du pouvoir législatif.

Mais dans l'intervalle qui s'écoula entre la session de 1832 et celle de 1837, l'opinion du Gouvernement changea complétement sur cette importante question. Ainsi, dans le projet de loi présenté à la Chambre des pairs le 10 janvier 1837, aucun des articles ne laissait plus supposer que l'arrondissement pût voter, ni même demander, l'établissement d'une imposition extraordinaire dans son intérêt privé. L'exposé des motifs expliquait la différence qui existait, à cet égard, entre le projet de 1837 et celui de 1831.

La première objection à faire au système du projet de 1831, était-il dit dans cet exposé, c'est qu'il constituait

une grave innovation, et si ce n'était pas là un motif suffisant pour le rejeter sans examen, c'en était un, au moins, pour ne pas l'accueillir légèrement. La législation actuelle n'admet que dans un seul cas des impositions d'arrondissement, et, dans ce cas même, ce n'est pas l'arrondissement qui les vote, c'est le pouvoir législatif qui les établit. Pour les travaux de routes et de canaux intéressant les départements, *les arrondissements* et les communes, la loi du 16 septembre 1807 porte que ces arrondissements seront susceptibles d'être frappés d'impositions déterminées par des lois spéciales, et le Gouvernement ne proposait pas d'abroger cette disposition; or, le maintien de ce principe devait suffire pour rassurer ceux qui craindraient de se priver entièrement des ressources que l'État peut être appelé à demander, pour l'exécution des grands travaux publics, à toutes les fractions du territoire, à toutes les unités administratives que ces travaux intéressent spécialement. Mais le Gouvernement ne pensait pas qu'il fallût sortir de ces limites et aller, comme l'avaient proposé les auteurs du projet de 1831 et la commission de la Chambre des députés, jusqu'à autoriser les conseils d'arrondissement à voter, de leur propre mouvement, pour tous les genres de travaux, des impositions extraordinaires. La ratification du conseil général, à laquelle ce vote devait être soumis, ne pouvait parer aux inconvénients de cette proposition, et il importait de mesurer les conséquences qu'elle devait avoir.

Le but de cette innovation, continuait l'exposé des motifs, était de protéger les arrondissements dont les intérêts étaient distincts de ceux du reste du département, contre l'esprit exclusif qui pourrait se manifester dans un conseil général; mais, sans contester absolument que cette disposition fâcheuse pût prévaloir sur l'impartialité qui devait diriger ces assemblées, le Gouvernement pen-

sait que le remède proposé serait plutôt nuisible qu'utile aux arrondissements. Aujourd'hui, en effet, il est à peu près impossible de ne pas faire la part de tous les arrondissements, dans la distribution des ressources départementales. Les arrondissements pauvres, qui sont précisément ceux où les dépenses à faire sont le plus fortes, ne peuvent pas ne pas être soutenus par leur communauté de ressources avec les arrondissements riches, tandis que si l'on reconnaît les impositions arrondissementales, ce besoin de communauté se fera de moins en moins sentir ; les arrondissements s'isoleront peu à peu ; chacun ne travaillera plus que pour lui-même, et, alors, malheur à ceux qui auront beaucoup de besoins et peu de ressources.

Il importait donc de ne pas déposer, dans la loi, un principe d'isolement, dont les dangers, pour n'être pas immédiats, n'en sont pas moins redoutables. Les impositions d'arrondissement seront d'abord rarement votées et plus rarement approuvées, mais on ne résistera pas toujours, et le budget départemental ne tarderait pas à disparaître entièrement pour faire place aux budgets d'arrondissement. Dans un avenir plus éloigné encore, mais non moins inévitable, les intérêts de canton prétendront se faire entendre comme ceux d'arrondissement, et ainsi se trouverait détruite cette grande œuvre que l'Assemblée nationale a accomplie, quand, brisant les provinces pour former les départements, elle a substitué un intérêt français aux intérêts provinciaux. Cette œuvre, ajoutait-on, ne pouvait s'accomplir en un jour ; il fallait bien des années de persistance dans le même système, pour faire oublier les anciennes affinités, les anciennes habitudes, les anciennes sympathies, et pour grouper les populations autour d'un centre purement administratif. Mais le temps a agi ; les affections provinciales s'effacent, on commence

à s'attacher au département par le lien si puissant de travaux communs, de charges et d'avantages communs. Pour affermir et consolider les affections naissantes, pour constituer enfin les départements à l'état de véritables unités, qui ne menaceront pas, comme les provinces, la grande unité nationale, il suffit de conserver la vie et la direction au centre des départements, et de laisser aux arrondissements le caractère de simples subdivisions administratives.

Le rapport fait à la Chambre des pairs, le 4 mars 1837, admit de tous points les considérations qui avaient déterminé le Gouvernement à ne plus reconnaître aux arrondissements la faculté de s'imposer privativement ; mais, comme il importait de constater, en même temps, que le silence du Gouvernement ne tendait pas à l'abrogation, sur ce point, de la loi du 16 septembre 1807, on proposait d'ajouter à l'article 25 du projet du Gouvernement, un paragraphe qui rappellerait les dispositions de cette loi, et qui devait être ainsi conçu : « Le conseil d'arron- « dissement donne son avis......; 3° sur la part que « l'arrondissement devrait supporter dans la dépense « des travaux qui lui seraient utiles, conformément à la « loi du 16 septembre 1807. » Cette proposition, assez longuement discutée à la Chambre des pairs, fut enfin adoptée, mais en supprimant la mention de la loi du 16 septembre 1807, qui parut inutile, et avec un article supplémentaire portant que « les contributions extraor- « dinaires délibérées par le conseil d'arrondissement, « en exécution de l'article précédent, ne peuvent être « autorisées par la loi, que si elles ont été votées par le « conseil général. »

A cette phase de la délibération sur le projet du Gouvernement, les conseils d'arrondissement ne devaient pas, comme on voit, avoir *la faculté de voter* des impo-

sitions extraordinaires pour des travaux privativement utiles à l'arrondissement, mais ils pouvaient *être appelés* à supporter une part spéciale dans les travaux départementaux où l'arrondissement aurait un intérêt spécial dépassant son contingent dans l'imposition départementale.

Lorsque le projet de loi, adopté par la chambre des pairs, fut porté à la Chambre des députés, dans la session de 1838, les deux articles dont nous nous occupons furent, dès l'abord, attaqués de la manière la plus vive, et dans le rapport fait à cette Chambre, la suppression en fut formellement proposée; voici les termes de cette partie du rapport :

L'arrondissement n'a aucune existence propre, comme agglomération de citoyens; malgré le décret du 9 avril 1811, il n'a point de propriété; les bâtiments destinés au service public et les routes situées sur son territoire sont au département; il n'a rien à lui. Le projet de loi, tout en reconnaissant ces principes, propose d'admettre l'arrondissement à établir des centimes, en vertu de la délibération de son conseil et du vote du conseil général sanctionné par une loi, pour contribuer à la dépense des travaux qui lui seraient utiles. Cette proposition a pris sa source dans la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811, qui admettent, en effet, que les arrondissements concourent, par des contributions spéciales, à certains travaux. Mais ces deux lois, continuait le rapporteur, lui paraissaient avoir cessé, en ce point, du moins, d'être en vigueur; elles permettaient d'établir ces sortes de contributions sans le vote du conseil d'arrondissement, et elles ne pourraient plus recevoir leur exécution sous le régime actuel, qui n'admet aucun impôt sans le concours des corps électifs préposés au soin de délibérer sur l'établissement des charges publiques.

En examinant la question en elle-même, la commission pensait qu'il ne convenait pas d'autoriser l'établissement de centimes qui seraient levés sur l'arrondissement. Par cette autorisation, on donnerait à l'arrondissement une existence et une individualité qu'il n'avait pas encore. Il est vrai que, d'après le projet, le vote du conseil général devrait intervenir, et que, dans la pensée de ses rédacteurs, l'arrondissement ne serait pas propriétaire des routes, ponts, canaux ou autres ouvrages, à la confection desquels il aurait pris part, en en supportant la dépense. Mais ce système ne serait pas exempt d'in-

justice, et l'on pourrait craindre que, par une conséquence forcée, on ne fût conduit, plus tard, à reconnaître à l'arrondissement un droit de propriété sur des constructions faites à ses frais.

Le projet a cru que la nécessité du vote du conseil général serait une barrière contre l'abus, mais la commission ne pouvait partager cette opinion. Le conseil général doit chercher, avant tout, à alléger les charges du département; il serait peu disposé à rejeter des propositions qui, en définitive, procureraient cet allégement; il accepterait volontiers les offres d'un arrondissement désireux de s'imposer pour contribuer à une dépense qui, par sa nature, devrait peser tout entière sur le département, et il serait bientôt entraîné, par des vues d'économie et même de justice, à exiger que tout arrondissement qui réclamerait des travaux sur son territoire, s'imposât à son tour pour partager la dépense.

La commission, d'ailleurs, ne croyait pas à l'existence de ces intérêts d'arrondissement qu'on suppose. Ce n'est jamais l'arrondissement tout entier, considéré dans son ensemble, que les travaux à effectuer intéressent. Ils ne concernent et ne touchent toujours qu'un certain nombre des communes dont la réunion constitue cette circonscription administrative. A qui donc doit-il être ordonné ou du moins permis de contribuer aux dépenses à faire? Aux communes qui doivent en profiter. La loi le permet; elle autorise les communes à prendre part à des travaux d'intérêt général; elle les y contraint dans certains cas. Par ce moyen, ceux qui profitent réellement de la dépeuse en sont seuls chargés; la répartition ainsi faite est conforme à la justice, et les travaux ne sont pas arrêtés par le défaut de concours de la part de ceux qui y sont intéressés. Ces considérations déterminent donc la commission à rejeter les articles 34 et 35 du projet du Gouvernement.

Bien qu'il eût admis ces deux articles, introduits, comme on l'a vu, par la Chambre des pairs; bien qu'il les eût portés à la Chambre des députés, le Gouvernement n'y était pas favorable. Aussi, lors de la discussion à cette Chambre, se rangea-t-il aussitôt à l'avis de la commission. La discussion ne présenta, de part ni d'autre, aucun argument nouveau et se termina par le rejet des deux articles. Ce rejet consacra définitivement le principe qui ne reconnaît, dans les arrondissements, qu'une circonscription administrative, sans droits et sans intérêts propres, et dans les conseils d'arrondissement, qu'une

assemblée qui n'a point de vote à émettre, mais seulement des avis à donner.

230. Nous terminons ici l'analyse de la discussion à laquelle a donné lieu, dans les deux Chambres, le projet de loi présenté par le Gouvernement, et l'indication des modifications qu'il a subies par l'effet de cette discussion. Nous eussions pu, comme nous l'avons déjà dit, faire connaître ces modifications dans le cours de l'examen de chacun des articles de la loi, mais il nous a paru préférable de dégager cet examen de toute discussion rétrospective. Nous n'aurons à nous occuper, dans ce qui va suivre, que de la loi du 10 mai 1838, telle qu'elle a été promulguée, et sans avoir à revenir sur le travail d'élaboration auquel elle a été d'abord soumise.

CHAPITRE II.

CARACTÈRE DES DIVERSES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

231. Avant d'aborder l'examen de chacun des articles qui déterminent les attributions et les pouvoirs des conseils généraux, nous devons préciser la nature de l'action de ces corps, selon les matières sur lesquelles s'exerce cette action. Ce ne sera pas une discussion purement doctrinale, car ce n'est pas sans une intention marquée que le législateur a attaché une dénomination différente aux différents actes des conseils généraux; la définition des mots a donc ici une valeur pratique; elle peut aider à délimiter l'étendue des pouvoirs accordés par la loi, et prévenir, peut-être, de fâcheuses collisions.

232. En se reportant aux différents articles de la loi du 10 mai 1838, on voit que, sur certaines matières, le conseil général *prononce*, que sur d'autres *il vote*, que

sur d'autres *il délibère*, que sur d'autres, enfin, *il donne un avis*.

Si l'on s'attachait au sens purement grammatical et usuel des mots, il serait difficile, peut-être, de bien saisir la distinction qui existe entre ceux que nous venons de reproduire. Une assemblée, en effet, ne peut *prononcer* ou *voter* sans une *délibération* préalable; toute *délibération* doit nécessairement se terminer par un *vote*, c'est-à-dire par le calcul des voix pour ou contre la proposition, et un *avis* même ne peut être formulé sans qu'il ait été mis aux voix. A ce point de vue, il pourrait donc y avoir quelque incertitude sur la signification des mots employés dans la loi; aussi est-ce *leur sens administratif* qu'il convient de fixer.

233. Le conseil général *prononce* ou *statue* définitivement sur un très-petit nombre de matières; il exerce alors, en vertu de la délégation qu'il a reçue de la loi, une attribution qui se rattache à l'administration générale. Nous verrons plus bas, nº 240 à 251, quelles sont les affaires comprises dans cette partie des actes du conseil général.

234. Le conseil général *vote* les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. Ici encore, la décision du conseil général est exécutoire, sans qu'il soit besoin de l'approbation préalable du Gouvernement ou de l'administration, et cela doit être, puisque la loi a accordé, à l'avance, l'autorisation d'établir les centimes additionnels que *vote* le conseil général.

235. Le conseil général *délibère* sur certaines matières énumérées dans l'article 4 de la loi du 10 mai 1838; il agit ici comme représentant des intérêts du département; son action peut être provoquée par l'administration, elle peut être exercée par initiative. La délibération du conseil général, sur ces diverses matières, est un

préalable nécessaire, et sans lequel le Gouvernement ou l'administration ne pourrait prendre de décision ; mais, d'un autre côté, cette délibération n'a pas force exécutoire de plein droit et par elle-même ; elle ne l'acquiert que par l'approbation de l'Empereur, du ministre ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique.

236. Enfin, le conseil général *donne son avis* sur certaines autres affaires, qui ne sont pas exclusivement d'intérêt départemental, qui se rattachent souvent à l'administration générale, et sur lesquelles le Gouvernement ou le préfet, son délégué, sent le besoin d'être éclairé par l'opinion des hommes le plus à portée de connaître les véritables intérêts des localités. Ici, et c'est une conséquence naturelle de cet ordre d'attributions, le conseil général n'agit jamais par voie d'initiative ; il n'a d'avis à donner que lorsqu'il est consulté. Nous ferons remarquer aussi que si *l'avis* du conseil général est un des éléments nécessaires de l'instruction des affaires dans lesquelles la loi veut qu'il soit demandé, cet avis n'est cependant pas obligatoire, c'est-à-dire que le Gouvernement ou l'administration peuvent s'en écarter dans la décision qu'ils ont à prendre.

237. Une autre attribution ou plutôt une autre faculté est également donnée au conseil général par la loi du 10 mai 1838, qui n'a fait, sur ce point, que confirmer et étendre une des dispositions de celle du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Aux termes de l'article 7, *le conseil général peut adresser au ministre de l'intérieur les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département*. En exerçant cette faculté, le conseil général agit encore comme représentant des intérêts du dépar-

tement, mais il n'a qu'un simple droit de réclamation, qui ne peut, en rien, lier le Gouvernement.

238. C'est du texte même de la loi du 10 mai 1838, ainsi que des exposés des motifs et des rapports auxquels elle a donné lieu dans les deux Chambres, que nous avons déduit cette définition du caractère des diverses attributions que les conseils généraux sont appelés à exercer; mais, si nous avons dû reconnaître que, pour une partie de ces attributions, les décisions de ces assemblées sont souveraines par l'effet d'une délégation de la loi, nous ne pensons pas qu'il fût possible de voir, dans cette distinction, un retour à l'ancienne division des attributions des conseils généraux, en attributions exercées ***sous l'autorité du pouvoir législatif***, et attributions exercées ***sous l'autorité du roi***. Faire renaître et vouloir appliquer au système administratif qui existe aujourd'hui, une définition empruntée à la loi du 22 décembre 1789, serait, à notre gré, méconnaître l'espace immense qui sépare cette époque, du temps où nous vivons.

Que l'on veuille bien se rappeler, en effet, que l'Assemblée nationale, Chambre unique et sans contrepoids, s'était, dès ses premiers actes, emparée, de fait, de la toute-puissance, et que le roi n'exerçait plus la faible part de pouvoir qui lui avait été laissée, que par délégation. L'Assemblée nationale ne faisait pas seulement des ***décrets*** auxquels il était presque impossible que le roi refusât sa sanction, elle donnait encore des ***instructions***, c'est-à-dire elle administrait en même temps qu'elle gouvernait. La constititution qu'elle décréta le 3 septembre 1791 attribua même au Corps législatif le droit de faire des lois sans le concours du roi, car, aux termes de l'article 2 de la section III de cette constitution, le refus fait par le roi, de sanctionner un décret, n'était que suspensif, et, si un décret était présenté au roi par trois législatures

consécutives, il devait avoir force de loi, nonobstant le *veto* royal. Enfin, le corps législatif qui, en vertu de l'article 4 de la 1re section de la constitution, « *avait le « droit de disposer, pour sa sûreté et le maintien du res- « pect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, « seront établies dans la ville où il tiendra ses séances*, » pouvait encore, aux termes de l'article 7 de la IIIe section, faire certains actes *qui devaient être exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, et concernant, notamment, l'exercice de la police constitutionnelle sur les administrations et sur les officiers municipaux*. On voit donc, qu'à cette époque, le corps législatif exerçait une autorité qui lui était propre et tout à fait séparée de celle déléguée au roi, et qu'il avait une action réelle et permanente sur les corps administratifs des divers degrés. Il était donc conséquent de dire, alors, que les administrations de département exerceraient quelques-unes de leurs attributions *sous l'inspection du corps législatif, et en vertu de ses décrets*, et certaines autres *sous l'autorité et l'inspection du roi*.

Mais où trouver des analogies à ces précédents, dans la forme actuelle de notre gouvernement. Ce n'est plus une chambre unique qui exerce le pouvoir législatif; le vote des deux assemblées ne suffit pas pour faire une loi, et la sanction de l'Empereur est *indispensable* pour compléter cette œuvre. Ni l'une, ni l'autre des deux assemblées n'a le droit, soit de disposer des troupes, soit de donner des ordres ou des instructions aux administrateurs et aux officiers municipaux.

Nous croyons donc, nous le répétons, que si, sur un petit nombre de matières, les conseils généraux prononcent souverainement en vertu d'une délégation de la loi, on ne pourrait, sans méconnaître les principes posés par la constitution, aller jusqu'à dire qu'ils exercent cette

partie de leurs attributions *sous l'autorité du pouvoir législatif*. Nous avons insisté sur ce point, parce qu'il importe aux intérêts d'une bonne administration que la limite de tous les pouvoirs soit fixée d'une manière précise, et qu'une définition inexacte peut, parfois, amener de fâcheux dissentiments entre les différentes branches de l'autorité.

239. Nous abordons maintenant l'examen des diverses attributions des conseils généraux, non pas en suivant, dans leur ordre numérique, les articles de la loi du 10 mai 1838, mais en groupant ces articles d'après les matières dont ils traitent.

CHAPITRE III.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX, AUTRES QUE CELLES QUI ONT POUR OBJET LE RÈGLEMENT DES DÉPENSES ET DES RECETTES DÉPARTEMENTALES.

SECTION I.

DES MATIÈRES SUR LESQUELLES LES CONSEILS GÉNÉRAUX PRONONCENT.

---

§ 1er. *Répartition des contributions directes.* (*Art.* 1, 2, 27 *et* 40 *de la loi.*)

240. La répartition, entre les arrondissements, du contingent assigné annuellement au département, en contributions directes, le jugement des demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement contre le contingent assigné à l'arrondissement par le conseil général et celui des réclamations formées par les communes contre le contingent qui leur a été assigné par le conseil d'arrondissement, forment une des attributions les plus

importantes que les conseils généraux aient à exercer; c'est la seule sur laquelle la loi du 10 mai 1838 donne à ces assemblées le droit de statuer définitivement et souverainement. Ce n'est d'ailleurs, comme nous l'avons dit plus haut, nº 219, que le maintien des pouvoirs accordés aux conseils généraux par la législation antérieure, et qui avaient été formellement reconnus par deux ordonnances royales rendues dans la forme contentieuse. La première, en date du 29 août 1834 (*compagnie des salines de l'Est*), est ainsi conçue :

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII;
Considérant que la demande de la compagnie des salines de l'Est était dirigée contre une répartition de contributions opérée par le conseil général du département de la Meurthe, en vertu de l'article 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII; qu'aux termes de l'article 4 de la même loi, les conseils de préfecture ne sont appelés à statuer que sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contribution foncière; qu'ainsi c'est avec raison que, par l'arrêté attaqué, le conseil de préfecture de la Meurthe a refusé de prononcer sur la dite demande.

La seconde ordonnance, en date du 14 juin 1837 (*Witz-Witz et consorts*), est plus explicite encore, en ce qu'elle ne déclare pas seulement l'incompétence du conseil de préfecture, mais qu'elle décide que la matière n'est pas contentieuse; elle est ainsi conçue :

Vu la loi du 2 messidor an VII; celle du 28 pluviôse an VIII, articles 6 et 10;
Considérant que la répartition qui a été faite de la contribution foncière, entre les arrondissements et les communes du département du Haut-Rhin, par le conseil général dudit département et le conseil d'arrondissement de Belfort, est une opération administrative qui n'est pas de nature à nous être déférée par la voie contentieuse.

241. Nous devons faire remarquer ici, que bien que l'article 1er de la loi du 10 mai 1838 emploie l'expression générale de *contributions directes*, il n'est cependant que



trois natures de contributions, savoir, la contribution *foncière*, la contribution *personnelle et mobilière*, et la contribution *des portes et fenêtres*, toutes trois *impôts de répartition*, dont les conseils généraux aient à s'occuper. La quatrième, la contribution *des patentes*, est un impôt de *quotité*, à l'égard duquel les conseils généraux n'ont aucune décision à prendre, parce qu'il n'est et ne peut être l'objet d'aucune répartition préalable.

242. A ce sujet, nous croyons utile de rappeler ici la différence qui existe entre les impôts de répartition et les impôts de quotité. Nous ne saurions mieux le faire qu'en reproduisant les explications que le ministre des finances donnait, à cet égard, à la chambre des députés, le 15 novembre 1830; il s'exprimait ainsi :

Dans l'impôt de répartition, l'autorité législative fixe d'avance la somme exigible, et la répartit ensuite entre les départements. L'autorité départementale répartit à son tour le contingent qui lui est échu, entre les arrondissements, et l'autorité communale entre les individus.

Dans l'impôt de quotité, au contraire, les contingents ne sont point déterminés d'avance pour les diverses circonscriptions territoriales par les autorités immédiatement supérieures. Les agents du fisc s'adressent directement aux individus, et leur demandent la contribution qui leur est imposée par les conditions de la loi.

Le caractère de ces deux modes est facile à saisir : l'impôt de répartition est un abonnement avec les localités; on traite à forfait avec elles, en leur laissant le soin de répartir comme elles l'entendent, la somme qu'on leur demande; naturellement, l'autorité qui abonne fait un sacrifice de la quantité du produit, en faveur de la certitude de sa rentrée. L'impôt de quotité est l'opposé du précédent; loin d'abonner, le Gouvernement, dans ce cas, assied et lève l'impôt lui-même; il a les avantages de la plus-value et court les chances de la perception.

243. Pour établir la série des opérations auxquelles donne lieu, chaque année, la part que doit prendre le conseil général à la répartition des contributions directes autres que celle des patentes, nous sommes obligés d'an-

ticiper, pour un moment, sur l'ordre des matières, et de parler de l'intervention des conseils d'arrondissement dans cette même nature d'affaires.

Les articles 39 et 40 de la loi du 10 mai 1838 portent :

Art. 39. La session du conseil d'arrondissement se divise en deux parties; la première précède et la seconde suit la session du conseil général.

Art. 40. Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes.

Les opérations qu'ont à faire ici les conseils d'arrondissement peuvent être accomplies avant la promulgation de la loi annuelle de finances; la première partie de leur session s'ouvre donc généralement avant la promulgation de cette loi, afin que, ces travaux préliminaires accomplis, les conseils généraux puissent être convoqués le plus tôt possible après que la loi de finances est rendue.

244. Aussitôt que la loi annuelle de finances est promulguée, le ministre des finances notifie au préfet de chaque département le contingent assigné au département, par cette loi, dans les trois impôts de *répartition*, c'est-à-dire les contributions *foncière*, *personnelle et mobilière*, et des *portes et fenêtres*. A l'ouverture de la session du conseil général, le préfet dépose sur le bureau les instructions du ministre des finances; il y dépose également les demandes qu'auraient délibérées les conseils d'arrondissement, dans la première partie de leur session, à l'effet d'obtenir la réduction du contingent assigné à l'arrondissement; il y dépose, enfin, les réclamations qu'auraient pu faire des communes, contre le contingent qui leur a été assigné l'année précédente, par le conseil

d'arrondissement, et que ce conseil n'aurait pas cru devoir accueillir.

245. Comme les décisions à prendre sur les demandes en réduction de contingent formées par les conseils d'arrondissement pourraient, si elles étaient admises, modifier la répartition à faire entre les arrondissements, le conseil général doit nécessairement, et le deuxième paragraphe de l'article 1er de la loi lui en fait une obligation, statuer sur les demandes qu'auraient formées des conseils d'arrondissement, avant de faire la répartition du contingent départemental.

246. Quant aux réclamations formées par les communes contre la sous-répartition faite par le conseil d'arrondissement, la décision dont elles sont l'objet ne peut jamais affecter le contingent à assigner à l'arrondissement, puisqu'il ne s'agit que de rectifier cette sous-répartition. Il n'est donc pas indispensable que ces réclamations soient jugées par le conseil général avant la fixation du contingent de chaque arrondissement ; aussi la loi n'a-t-elle rien prescrit à cet égard.

247. Nous n'entrerons ici dans aucun détail sur les bases que doivent prendre les conseils généraux, pour opérer la répartition des contributions entre les arrondissements ; nous croyons devoir renvoyer nos lecteurs aux ouvrages spéciaux sur cette matière.

248. La loi a dû prévoir le cas où un conseil général n'opérerait pas la répartition des contributions directes, soit parce qu'il ne se réunirait pas, soit parce qu'il se séparerait avant d'avoir rempli cette partie de sa mission. Il a été pourvu à cette éventualité par l'article 27, qui est ainsi conçu :

Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés

par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois.

Ici, on le voit, l'action du préfet n'est pas substituée pleinement et entièrement à celle du conseil général ; le préfet n'opère pas réellement, à défaut du conseil, la répartition des contributions ; sa mission se réduit à reproduire, pour l'année suivante, la répartition faite par le conseil général pour l'année précédente, et s'il y apporte quelques modifications, ce n'est que celles qui résultent des lois rendues depuis la dernière session du conseil général. Ce système est, il faut le reconnaître, tout à fait conforme au principe qui domine toute la matière ; c'est que la répartition des contributions directes ne peut être faite que par les élus des contribuables. Si, par une cause quelconque, l'action de ces délégués ne s'exerce pas, il est sans doute indispensable d'y suppléer, car le recouvrement des impôts est, pour l'État, une nécessité vitale ; mais cette substitution de l'action de l'autorité exécutive à l'action des pouvoirs réguliers, ne doit, par respect pour le principe, être admise qu'à titre provisoire, et en s'appuyant, autant que possible, sur ce qui avait été précédemment arrêté par l'assemblée élective.

L'éventualité prévue par l'article 27 de la loi n'a pas encore, et n'aura sans doute jamais d'application.

§ 2. *Classement des chemins vicinaux de grande communication.*

249. Nous avons dit que la répartition des contributions directes était la seule des attributions des conseils généraux de département à l'égard de laquelle ces assemblées aient reçu, de la loi du 10 mai 1838, le droit de statuer définitivement ; mais une loi antérieure, celle du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, leur avait donné, pour une partie de cette branche d'administration, un

pouvoir du même ordre. Les deux premiers paragraphes de l'article 7 de cette dernière loi sont ainsi conçus :

Les chemins vicinaux peuvent, selon leur importance, être déclarés chemins vicinaux de grande communication par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet.

Sur les mêmes avis et proposition, le conseil général détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.

Ces dispositions, comme on voit, ne soumettent à aucune approbation préalable l'exécution des délibérations prises par les conseils généraux, pour l'exercice des attributions qu'elles leur confèrent. Le Gouvernement a donc considéré ces délibérations comme exécutoires de plein droit, c'est-à-dire, comme constituant une décision définitive que l'autorité administrative n'a pas à approuver et qu'elle n'a pas le droit de réformer.

250. Nous ajouterons cependant que, pour que ces décisions aient ce caractère d'irrévocabilité, il faut qu'elles aient été rendues dans les formes prescrites par la loi. L'inaccomplisement des formalités qui doivent les précéder, les vicierait et permettrait qu'elles fussent attaquées devant le conseil d'État, par la voie contentieuse.

Un premier recours de cette nature a été l'objet d'une ordonnance royale du 3 mai 1839 (*commune de Mongaroult*), ainsi conçue :

Vu la loi du 21 mai 1836 et celle du 10 mai 1838; *en ce qui touche la déclaration de grande vicinalité du chemin n° 15* : considérant que la délibération du conseil général du département de l'Orne, qui a déclaré chemin de grande communication le chemin d'Argentan à Condé-sur-Noireau, a été prise dans la limite de ses pouvoirs et après l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, et *qu'au fond* elle ne peut être attaquée devant nous, en notre conseil d'État, par la voie contentieuse.

Dans cette ordonnance, comme on voit, la décision du conseil général est considérée comme ne pouvant être attaquée au fond, mais comme pouvant l'être sur la question de forme, c'est-à-dire, de l'inaccomplissement des formalités dont elle a dû être précédée.

Peu après, en effet, est intervenue une seconde ordonnance, en date du 19 février 1840 (*ville de Saint-Étienne*), prononçant l'annulation d'une délibération de conseil général, sur la même matière, par le motif qu'elle n'avait pas été précédée des formalités voulues par la loi. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu le décret du 7-14 octobre 1790 ; vu l'article 7 de la loi du 21 mai 1836; *en ce qui touche la délibération du conseil général de la Loire :*
Considérant que l'article 7 de la loi ci-dessus visée a prescrit, comme condition nécessaire, que les chemins vicinaux ne pourraient être déclarés de grande communication par les conseils généraux, que sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition des préfets; que sur les mêmes avis et proposition, les conseils généraux doivent déterminer la direction de chaque chemin vicinal de grande communication, et désigner les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien, et que lesdits conseils généraux ne peuvent, sans excéder leurs pouvoirs, prononcer le classement des chemins lorsque les formalités ci-dessus rappelées n'ont point été observées; considérant que, dans l'espèce, il résulte de l'instruction que le conseil municipal de la ville de Saint-Etienne n'a pas été appelé à donner son avis, soit sur le projet d'établissement, soit sur la direction du chemin vicinal de grande communication de Saint-Etienne à Saint-Just, soit, enfin, sur le concours des communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.—Art. 1er. La délibération du conseil général de la Loire, du 27 août 1836, est annulée.

Le conseil d'État, dans cette ordonnance, a basé son droit d'annulation, bien moins sur la loi du 21 mai 1836, que sur le décret du 7-14 octobre 1790, dont l'article 3 contient la disposition suivante :

Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs

ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux ; elles seront portées au roi, chef de l'administration générale.

251. En résumé, les décisions prises par les conseils généraux en vertu de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 sont donc définitives lorsqu'elles ont été précédées des formalités voulues par cette loi, mais elles peuvent être attaquées pour vice de forme. Cette différence entre les décisions prises en matière de chemins vicinaux de grande communication et celles prises en vertu des articles 1 et 2 de la loi du 10 mai 1838 s'explique par cette circonstance, que cette dernière loi n'a imposé aucune forme spéciale à l'action des conseils généraux en matière de répartition des contributions directes.

SECTION II.

DES MATIÈRES SUR LESQUELLES LES CONSEILS GÉNÉRAUX DÉLIBÈRENT. (ART. 5, 11 ET 24 DE LA LOI.)

252. Après avoir déterminé, dans les articles 1, 2 et 3 de la loi, quelles sont les matières sur lesquelles les conseils généraux ont le droit et le devoir de *prononcer* par voie de décision, et quelles sont celles sur lesquelles ils ont à émettre un *vote*, le législateur a énuméré, dans l'article 4, les matières sur lesquelles les conseils généraux ont à *délibérer*. Cet article est ainsi conçu :

Le conseil général délibère :

1° Sur les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département ;

2° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales ;

3° Sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux ;

4° Sur le mode de gestion des propriétés départementales ;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence prévus par l'article 36 ci-après ;

6° Sur les transactions qui concernent les droits du département ;

7° Sur l'acceptation des dons et legs faits au département ;

8° Sur le classement et la direction des routes départementales ;

9° Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département ;

10° Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département ;

11° Sur la concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, des travaux d'intérêt départemental ;

12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département ;

13° Sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

14° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures ;

15° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles ;

16° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements.

L'article 11 appelle encore le conseil général à délibérer le budget départemental, et l'article 26 le charge d'*entendre*, de *débattre* et d'*arrêter* provisoirement les comptes d'administration du préfet.

Nous aurons à nous occuper, dans les chapitres suivants, de chacune des natures d'affaires énumérées dans cette nomenclature.

253. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, n° 235, la délibération du conseil général, sur ces diverses matières, est un préalable indispensable dans l'instruction des affaires, et l'autorité ne pourrait prendre aucune mesure d'exécution si ce préalable n'avait pas été accompli ; mais l'autorité n'est liée que jusqu'à un certain point par la délibération prise. Aux termes de l'article 5 de la loi, les délibérations des conseils généraux n'ont de valeur qu'autant qu'elles sont approuvées, soit par l'Empereur, soit par

le ministre compétent, soit par le préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique. Que cette approbation soit refusée, ou, seulement, qu'elle ne soit pas exprimée, la délibération est comme si elle n'existait pas.

254. Mais l'approbation qui doit valider les délibérations du conseil général doit-elle toujours être donnée intégralement, c'est-à-dire, porter sur toutes les clauses de ces actes, ou bien l'autorité supérieure a-t-elle le droit d'approuver quelques-unes des parties d'une délibération et de refuser son approbation à d'autres parties?

Le droit de l'autorité, sur ce point, ne nous paraît pas douteux. Aucun des articles de la loi ne lui fait une obligation de donner aux délibérations une approbation intégrale; aucun ne lui défend de restreindre son approbation et de scinder les clauses délibérées. Rien dans les exposés des motifs ne fait présumer que le Gouvernement ait entendu autrement le pouvoir que lui donne l'article 5; rien dans les rapports des diverses commissions ni dans la discussion de cet article aux deux Chambres, ne laisse présumer que l'intention du législateur ait été, que l'autorité doive approuver les délibérations dans leur entier ou refuser l'approbation à toutes les parties de l'acte, dans le cas où une ou plusieurs dispositions lui paraissent ne pouvoir être approuvées. Si telle eût été la pensée du législateur, il n'eût pas manqué de l'exprimer, comme il l'a fait à l'article 18, où, à l'occasion de la section du budget consacrée aux dépenses facultatives, il a dit que les allocations portées dans cette section ne peuvent être *ni changées ni modifiées*. Le silence de la loi doit donc être considéré comme consacrant le droit d'approbation partielle des délibérations, droit qui avait été exercé avant la loi du 10 mai 1838, et qui n'aurait pu être refusé à l'autorité sans qu'il en

résultât souvent les plus graves difficultés pour l'administration des affaires du département.

Les conseils généraux, en effet, ne sont convoqués en session ordinaire qu'une fois par an, et bien que l'Empereur puisse, quand le besoin l'exige, convoquer un conseil général en session extraordinaire, c'est une mesure à laquelle il ne faut recourir que rarement. Or, si l'autorité ne pouvait donner une approbation partielle aux délibérations qui lui sont soumises ; si, pour une clause à éliminer dans une délibération bien conçue, du reste, il fallait, ou laisser la délibération sans exécution, ou réunir de nouveau le conseil général, les intérêts du département pourraient en souffrir dans le premier cas ; dans l'autre, les fonctions de membre des conseils généraux pourraient devenir une charge trop pénible.

Nous dirons que, dans la pratique, c'est bien ainsi qu'est entendu et appliqué l'article de loi qui nous occupe, et que, jusqu'à présent, aucun conseil général n'a contesté la légalité de cette interprétation,

255. Ce n'est pas, cependant, que nous prétendions que le droit d'approbation partielle puisse être exercé à l'égard de toutes les délibérations des conseils généraux, sans distinction. Il en est, sans doute, dont toutes les parties sont tellement liées, qu'on ne saurait les diviser sans aller contre l'esprit même dans lequel l'acte a été conçu et qu'on ne saurait les exécuter partiellement sans faire autre chose que ce que le conseil général avait entendu. Il y aurait ici, évidemment, abus du droit, mais cet abus ne saurait être à craindre. Dans l'ensemble de son action, l'autorité administrative a souvent à exercer un pouvoir discrétionnaire ; ce pouvoir doit être exercé avec sagesse ; mais poser une règle générale et absolue à son action, est presque toujours impossible ; quand la loi n'a pas parlé, les intérêts du pays sont le meilleur guide de l'administration.

Nous reviendrons sur chacune des matières soumises aux délibérations des conseils généraux, et nous verrons alors comment et dans quelles limites doit, pour chacune de ces matières, s'exercer le droit d'approbation.

SECTION III.

DES MATIÈRES SUR LESQUELLES LES CONSEILS GÉNÉRAUX DONNENT LEUR AVIS. (ART. 6 DE LA LOI.)

256. L'article 4 de la loi du 10 mai 1838 a énuméré, avec quelque développement, les principales natures d'affaires d'intérêt départemental, sur lesquelles il était nécessaire qu'il intervînt une *délibération* du conseil général pour qu'il pût être donné cours à ces affaires. Il était difficile d'indiquer également toutes celles sur lesquelles l'administration peut désirer prendre l'*avis* des conseils généraux ; aussi l'article 6 de la loi n'en donne-t-il qu'une énumération très-limitée, sur laquelle nous n'aurons pas à nous arrêter longtemps.

257. Le conseil général donne son avis « sur les « changements proposés à la circonscription du terri- « toire du département, des arrondissements, des can- « tons et des communes, et à la désignation des chefs- « lieux. »

Toute modification aux circonscriptions territoriales existantes, qu'elle soit restreinte aux limites d'une commune, qu'elle doive affecter le périmètre du département même, entraîne nécessairement un changement grave dans les relations civiles ou judiciaires des populations. La loi a donc fait sagement d'exiger que tout projet de cette nature fût mûrement étudié et soumis à l'examen du conseil général.

Nous ne dirons rien ici des formalités qui doivent pré-

céder ou suivre l'avis que les conseils généraux ont à donner sur les changements de circonscriptions territoriales; ce n'est pas là de l'administration départementale.

258. Le conseil général donne son avis « sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes. »

La loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, a réglé, par son article 72, ce qui a rapport aux travaux qui intéressent plusieurs communes; nous n'avons pas à nous occuper ici d'une matière qui est purement communale.

259. Le conseil général donne son avis « sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés. »

Des considérations de plus d'une espèce doivent diriger l'administration dans ce qui a rapport à ce qu'on pourrait appeler *le commerce rural;* mais ce n'est pas ici qu'il doit en être parlé.

SECTION IV.

DES RÉCLAMATIONS A PRESENTER PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS L'INTÉRÊT DU DÉPARTEMENT. (ART. 7 DE LA LOI.)

260. Après avoir assuré, par le vote du budget, tous les services financiers du département; après avoir, dans des délibérations spéciales, prononcé, dans les limites de ses pouvoirs, sur les différentes affaires qui lui ont été soumises, le conseil général peut encore désirer entrer en communication avec le Gouvernement, soit pour lui faire connaître d'une manière générale les besoins du département, soit pour lui signaler ce que peut laisser à

désirer la marche de telle ou telle partie des services départementaux, soit même pour réclamer contre quelque mesure gouvernementale ou administrative qui lui semble porter préjudice aux intérêts du département.

261. Ce droit de représentation ou de pétition avait été reconnu aux conseils généraux, mais d'une manière très-succincte, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui disait : « Il (le conseil général) exprimera « son opinion sur l'état et les besoins du département et « l'adressera au ministre de l'intérieur. » La loi du 10 mai 1838 a été, sur ce point, plus explicite et plus large, dans son article 7, ainsi conçu :

Le conseil général peut adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Il est peu de conseils généraux qui n'usent annuellement de la faculté que leur ouvre l'article précité, en insérant dans le procès-verbal de leurs délibérations les réclamations ou les demandes qu'ils peuvent avoir à présenter; mais il devient assez rare que la transmission en soit faite directement au ministre par le président. Les conseils généraux auront reconnu, sans doute, que cet appel direct à la sollicitude du ministre n'était pas nécessaire pour qu'il fût donné suite à ceux de leurs vœux que le Gouvernement juge pouvoir accueillir.

262. Cette partie des travaux des conseils généraux, d'ailleurs, a toujours été considérée par le Gouvernement, comme devant attirer toute l'attention des dépositaires du pouvoir ; il a même paru nécessaire d'y donner une certaine publicité, même à une époque où la publicité n'était pas en faveur.

Ainsi, un arrêté des Consuls, en date du 2 vendémiaire an XI (24 septembre 1801), prescrivit que, deux mois après la session des conseils généraux, le ministre de l'intérieur présenterait aux Consuls le résumé des vœux de ces conseils, et il ordonna que ce résumé serait annuellement imprimé. Cette publication a été toujours continuée depuis, par les soins du ministère de l'intérieur, et la collection de l'analyse des vœux des conseils généraux constitue aujourd'hui un document que consultent avec fruit tous les hommes qui s'occupent d'administration.

263. Nous ajouterons que le texte même des délibérations des conseils généraux, transcrit sur des feuilles détachées, est, chaque année, selon la nature des affaires traitées, adressé par le ministre de l'intérieur à chacun de ses collègues, afin que ceux-ci puissent donner aux vœux émis telle suite qu'il appartient.

CHAPITRE IV.

DE LA PROPRIÉTÉ DÉPARTEMENTALE ET DES ACTES AUXQUELS ELLE PEUT DONNER LIEU.

(ART. 4, §§ 2, 3 ET 4, ART. 5, 29, 30 ET 31 DE LA LOI.)

264. Les départements ont le caractère de *personnes civiles;* cela est incontestable depuis la loi du 10 mai 1838. Nous croyons même avoir démontré plus haut, page 10, que ce caractère leur appartenait, au moins en fait, dès leur création.

L'un des principaux attributs de toute personne civile, c'est le droit de posséder et de faire, sous la tutelle du Gouvernement, tous les actes inhérents à la qualité de propriétaire, et les départements ont joui de ce droit, dès l'origine, ou tout au moins depuis 1791; mais le temps

a modifié et étendu, à cet égard, le droit des départements, et, aujourd'hui, ils possèdent ou peuvent posséder :

1° Des propriétés immobilières,
2° Des propriétés mobilières,
3° Certains droits que l'on appelle *incorporels*.

Nous allons examiner la nature de ces diverses espèces de propriétés.

SECTION I.

DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES.

265. Le domaine immobilier des départements se divise en deux catégories de propriétés; la première comprend les immeubles affectés aux divers services départementaux, obligatoires par leur nature, tels que, hôtels de préfecture et de sous-préfecture, palais de justice, prisons, casernes de gendarmerie, asiles d'aliénés, routes départementales, etc.; la seconde consiste en immeubles qui ne sont pas affectés à des services départementaux obligatoires, mais qui ont cependant une destination d'utilité départementale.

§ 1er. — *Des propriétés affectées à des services départementaux obligatoires.*

266. Une grande partie des édifices départementaux compris dans la première catégorie, a été concédée aux départements par le décret du 9 avril 1811, qu'à raison de son importance, nous insérerons ici en entier.

Napoléon, etc.;

Sur le rapport de notre ministre des finances relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires, et duquel il résulte que l'État ne reçoit aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtiments; que néanmoins notre trésor impérial a déjà avancé des sommes considérables pour leur réparation; que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre trésor, serait que les départements, arrondissements et communes fussent propriétaires desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait faite par

l'État, et dont le prix capital serait converti en rentes remboursables par dixièmes;

Vu les lois des 23 octobre 1790, 7 février et 6 août 1791, l'article 11 de celle du 24 août 1793, et l'avis de notre conseil d'État approuvé par nous le 3 nivôse an XIII; la loi du 11 frimaire an VII; ensemble les arrêtés du Gouvernement des 26 ventôse et 27 floréal an VIII, et du 25 vendémiaire an X, et notre décret du 26 mars 1806;

Considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'État;

Voulant, néanmoins, donner une nouvelle marque de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient, tant l'acquisition desdits édifices, que le remboursement des sommes avancées par notre trésor impérial pour les réparations;

Notre conseil d'État entendu;

Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

Art. 1er. Nous concédons gratuitement aux districts, arrondissements et communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique.

Art. 2. La remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines, aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissements qui les concernent.

Art. 3. Cette concession est faite, à la charge par lesdits départements, arrondissements ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et dans les proportions établies pour chaque local par la loi du 11 frimaire an VII, sur les dépenses départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII, pour le paiement des dépenses judiciaires.

Art. 4. Il ne pourra, à l'avenir, être disposé d'aucun édifice national en faveur d'un établissement public, qu'en vertu d'un décret impérial.

267. On a quelquefois prétendu que la concession faite aux départements, par le décret du 9 avril 1811, leur avait été onéreuse, bien qu'elle ait eu lieu à titre gratuit, et cela serait exact, si l'on ne tenait compte que de cette circonstance, que le décret imposait aux départements l'obligation de pourvoir, soit au paiement

des contributions assises sur ces édifices, soit aux dépenses d'entretien et de réparation qui, jusque-là, avaient été faites par le trésor public. Mais il ne faut pas perdre de vue que, dès l'origine, les départements étaient tenus de se procurer, soit par acquisition, soit par location, les édifices nécessaires aux divers services administratifs et judiciaires à leur charge. Il y a donc eu, pour eux, un avantage réel à recevoir, en toute propriété, sans rien débourser et sans autres charges que celle de l'entretien, des édifices dont la valeur était souvent considérable.

268. Mais le décret du 9 avril 1811 n'a fait concession aux départements, que des édifices *qui étaient alors occupés* pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et cette restriction a été, elle est encore, l'occasion de litiges assez fréquents entre l'État et les départements. Nous croyons nécessaire de rapporter ici les décisions prises sur les points les plus importants de ces litiges.

269. *Sur la compétence*, quant au jugement de ces contestations, il a été décidé qu'il n'appartenait pas aux conseils de préfecture d'interpréter les actes de concession ; nous citerons sur ce point une ordonnance du 6 mars 1835 (*ministre des finances c. département de la Dordogne*), ainsi conçue :

Considérant qu'il n'appartient pas au conseil de préfecture, en interprétant lesdites lois et lesdits actes administratifs, de déterminer la nature de la susdite affectation, appréciation qui ne peut être faite que par nous, en notre conseil d'État.

Il a été statué de même par l'ordonnance du 20 juin 1844 (*domaine c. département de la Moselle*), ainsi conçue, quant à ce chef :

Sur les conclusions du département de la Moselle tendant au renvoi du litige devant le conseil de préfecture ;

Considérant qu'il n'appartient qu'à nous, en notre conseil d'État, d'apprécier l'étendue et de déterminer les effets des dispositions contenues dans le décret du 9 avril 1811.

Un décret du 1er décembre 1853 (*ville de Bordeaux et département de la Gironde*) a prononcé dans le même sens.

270. L'incompétence de l'autorité judiciaire, en cette matière, a été également déclarée, et, sur ce point, nous rapporterons une ordonnance du 6 mai 1836 (*département du Pas-de-Calais c. l'État*) ainsi conçue :

Considérant, dans l'espèce, que l'acte en vertu duquel le département du Pas-de-Calais réclame la propriété du bâtiment dont il s'agit, est un décret impérial qui aurait disposé de cette propriété nationale en faveur de ce département; que, dès lors, l'autorité judiciaire n'est pas compétente pour statuer sur la question de propriété engagée devant elle entre ledit département et le domaine de l'État, et qu'il n'appartient qu'à nous, en notre conseil d'État, d'apprécier l'étendue et de déterminer les effets de la disposition dont il s'agit.

271. La compétence exclusive du conseil d'Etat a encore été établie par l'ordonnance royale du 6 février 1839 (*département de l'Ain c. le domaine*) ainsi conçue :

Vu le décret du 9 avril 1811 ;

Considérant qu'il ressort de l'instruction qu'il ne peut être statué sur le litige que par l'interprétation du décret du 9 avril 1811 ; que cette interprétation est demandée par les deux parties dans leurs conclusions, et ne peut être donnée que par nous, en notre conseil d'État.

Une décision analogue a été donnée par l'ordonnance royale du 25 août 1841 (*ministre des finances c. département de la Manche*).

272. Comme conséquence de la compétence exclusive du conseil d'État pour prononcer sur les contestations de cette nature, il a été décidé, par l'ordonnance royale du

5 mars 1841 (*ministre de la guerre c. département de la Moselle*), qu'au roi seul, en son conseil d'État, il appartenait d'annuler une décision ministérielle qui aurait fait, indûment, la remise d'un édifice domanial à un département. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Considérant que la demande de notre ministre de la guerre devant le conseil de préfecture de la Moselle, tendait à obtenir l'annulation de la remise de la caserne de Sierck, cotée 45, autorisée au profit du département par décision du ministre des finances, du 1er octobre 1823; qu'il n'appartenait qu'à nous, en notre conseil d'État, de statuer sur cette réclamation, et que, dès lors, le conseil de préfecture aurait dû s'abstenir d'en connaître.

273. Sur la forme dans laquelle a dû être exécuté le décret du 9 avril 1811, il a été décidé que la remise aux départements, par l'administration des domaines, n'était pas une formalité prescrite à peine de nullité. Cela résulte notamment, de l'ordonnance du 24 janvier 1834 (*ministre du commerce et des travaux publics c. ministre de la guerre*) ainsi conçue :

Considérant qu'à l'époque où est intervenu le décret du 9 avril 1811, la préfecture du département du Golo occupait encore l'aile nord dudit bâtiment; qu'ainsi le département en est devenu propriétaire en vertu de l'article 1er du décret; que la formalité de la remise à effectuer par l'administration des domaines n'était pas indispensable pour rendre cette propriété complète.

274. *Au fond*, il a été décidé que, pour donner ouverture à l'application du décret du 9 avril 1811, il fallait que le service qui occupait un édifice national fût un service *départemental*. Il a été prononcé en ce sens par une ordonnance royale du 26 août 1831 (*préfet du Doubs c. ministre de la guerre*) ainsi conçue :

Vu les décrets des 8 avril et 29 avril 1810; vu le décret du 9 avril 1811;

Considérant que, par suite des décrets des 8 avril et 29 avril 1810,

les bâtiments du château de Montbéliard ont été mis à la disposition du ministre de l'intérieur, pour y former un dépôt de mendicité dans le département du Haut-Rhin, mais que ces décrets n'ont pas attribué à ce département la propriété de cet édifice ; que, dès lors, le château de Montbéliard ne se trouvait pas dans la classe des bâtiments concédés aux départements par le décret du 9 avril 1811.—Art. 1er. La demande du préfet du département du Doubs, au nom qu'il agit, est rejetée.

Une décision semblable a été portée par l'ordonnance royale du 15 mars 1838 (*préfet de la Somme c. ministre des finances*).

275. Il a été décidé, de même, par l'ordonnance royale du 19 août 1835 (*préfet de Seine-et-Oise c. l'administration des domaines*), que la concession faite par le décret du 9 avril 1811 n'avait pu porter sur des édifices qui, antérieurement, avaient légalement reçu une autre destination. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Considérant que ces deux édifices étaient compris, sous les nos 2 et 113, dans l'état des biens formant la dotation de la liste civile impériale, en exécution du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 ; que les articles 10 et 11 du même sénatus-consulte mettaient obstacle à ce que ces édifices pussent être aliénés; que, dès lors, à l'époque du décret du 9 avril 1811, ils ne faisaient plus partie des domaines nationaux qui ont été l'objet des concessions portées par ledit décret.— Art. 1er. Il n'y a lieu de statuer, sur le pourvoi du préfet de Seine-et-Oise, aux noms qu'il agit, en ce qui concerne la revendication de l'ancien hôtel des gardes de la Porte, à Versailles, occupé en ce moment par la gendarmerie départementale.

276. Il a été décidé, au contraire, par l'ordonnance royale du 4 juillet 1837 (*département de Seine-et-Oise c. l'État*), que des édifices qui avaient fait partie de la dotation de la liste civile de l'ancienne monarchie, mais qui n'avaient pas été compris dans la dotation de la liste civile impériale, avaient pu être atteints par le décret du 9 avril 1811. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu les lois des 6-8 septembre 1792, 1er et 4 avril et 10 juillet 1793 ;

vu le sénatus-consulte du 30 janvier 1810; le décret du 9 avril 1811; les lois des 8 novembre 1814 et 2 mars 1832;

Considérant que les bains dépendants de l'ancienne liste civile ont été réunis au domaine de l'État par les lois des 6-8 septembre 1792, 1er février, 1er et 4 avril et 10 juillet 1793; que les bâtiments dits *de la geôle* ne figurent point sur l'état dressé en exécution du sénatus-consulte du 30 janvier 1810, des biens affectés à la liste civile impériale; qu'il ne résulte d'aucun des documents de l'instruction, que ces bâtiments fussent en la possession de la liste civile, à l'époque du décret du 9 avril 1811; d'où il suit que, à cette époque du décret du 9 avril 1811, ces bâtiments n'avaient pas cessé de faire partie des bâtiments nationaux; considérant que, à la même époque, lesdits bâtiments étaient occupés pour le service des cours et tribunaux du département de Seine-et-Oise; que, dès lors, ces bâtiments ont été compris dans la concession gratuite portée audit décret.

Une décision semblable a été rendue par l'ordonnance royale du 31 août 1837 (*département de Seine-et-Oise c. ministre des finances*).

277. Une ordonnance royale du 6 février 1839 (*département de l'Ain c. le domaine*) a déclaré que les dépendances d'un édifice concédé étaient comprises dans la concession, bien qu'elles ne fussent pas alors occupées par un service public. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Considérant que les boutiques réclamées par le domaine forment une partie intégrante et indivisible de l'édifice concédé; qu'elles ont été explicitement comprises dans le procès-verbal de remise de cet édifice en 1811, et que l'administration supérieure des domaines, à qui son agent local rendit compte immédiatement et spécialement de la remise de ces boutiques, en provoquant des instructions à ce sujet, n'a prescrit aucune disposition contraire, et a laissé le département en possession pendant onze ans, sans contestation; d'où il suit que l'administration elle-même a exécuté le décret de 1811 dans ce sens. —Art. 1er. Le département de l'Ain est reconnu propriétaire des boutiques formant le rez-de-chaussée de la sous-préfecture de Nantua.

Une décision analogue a été rendue par l'ordonnance royale du 20 juin 1844 (*domaine c. département de la Moselle*) que l'on trouvera rapportée ci-après, n° 280.

278. Il a été décidé par l'ordonnance royale du 5 mars

1841 (*ministre de la guerre c. département de la Moselle*), que lorsque la remise d'un bâtiment, faite antérieurement à 1811, ne l'avait été que provisoirement, elle n'avait pu conférer aucun droit au département. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu la loi du 8-10 juillet 1791, l'ordonnance du 1er août 1821, le décret du 9 avril 1811 ;

Considérant que la caserne, cotée 45, fait partie des bâtiments militaires du château de Sierck, compris par la loi du 8-10 juillet 1791 et par l'ordonnance du 1er août 1821, au nombre des places de guerre du royaume; qu'en exécution de la décision du ministre de la guerre du 19 thermidor an XIII, elle a été affectée au service de la gendarmerie, mais sous la réserve exprimée au procès-verbal du 9 fructidor an XIII susvisé, que cette affectation n'était que provisoire, et qu'il était indispensable que ladite caserne restât au service militaire; que si, par le décret du 15 janvier 1809 susvisé, elle a été mise à la disposition du ministre de l'intérieur pour l'établissement du dépôt de mendicité du département de la Moselle, ce décret n'a reçu aucune exécution, et que ladite caserne a été rendue à l'administration de la guerre par l'arrêté du préfet de la Moselle du 3 avril 1811 susvisé; que, dès lors, ladite caserne n'a pas dû être comprise au nombre des édifices dont la propriété a été concédée aux départements par l'article 1er du décret du 9 avril 1811, et qu'il résulte du procès-verbal du 5 juillet 1811 susvisé, qu'elle a été exceptée de la remise consentie au domaine, par décision du ministre de la guerre du 3 mai précédent, des bâtiments militaires des châteaux de Sierck et de Rodemak.— Art. 1er. La décision du ministre des finances du 1er octobre 1823, dans la disposition par laquelle elle autorise, au profit du département de la Moselle, la remise de la caserne de Sierck, cotée 45, ensemble le procès-verbal constatant ladite remise du 2 décembre 1823, sont considérés comme non avenus.

279. Il a été décidé par l'ordonnance royale du 25 août 1841 (*ministre des finances c. département de la Manche*), que lorsque l'occupation du bâtiment, avant 1811, n'était pas régulière, mais qu'elle était l'effet d'une simple tolérance, il n'en résultait aucun droit pour le département. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu le décret du 17 juillet 1808 et le décret du 9 avril 1811;

Considérant que, par l'article 1er du décret de 1808, les bâtiments en litige ont été accordés à l'évêque de Coutances pour y placer son séminaire; que, par l'article 2 du même décret, les bâtiments composant l'ancien couvent des religieuses bénédictines, ont été affectés au service de la cour de justice criminelle; considérant que, par l'article 3 du même décret, il avait été ordonné que la cour de justice criminelle serait transférée dans l'ancien couvent des bénédictines, et que, d'après l'article 3, les frais de cette translation devaient être supportés par le département de la Manche, et étaient payables en trois années; considérant que si, par le fait du département, ces dispositions n'ont pas été exécutées dans le délai prescrit, si le séjour de la cour de justice, dans le bâtiment *de la basse-cour de l'évêché*, s'est prolongé avec la tolérance de l'État, il ne peut résulter de cette circonstance qu'à l'époque du 9 avril 1811, cet édifice fût légalement occupé pour le service des cours et tribunaux du département de la Manche; d'où il suit que le décret du 9 avril 1811 n'était pas applicable au bâtiment *de la basse-cour*, et n'a pu en transférer la propriété au département.

280. Une question d'interprétation du décret du 9 avril 1811, qui intéresse les 27 départements où siégent des cours impériales, a été également soulevée. Il s'agissait de savoir, si, en prononçant la concession aux départements, des bâtiments alors occupés pour le service des *cours et tribunaux*, le décret a compris dans cette désignation les édifices affectés aux cours impériales.

Le conseil d'État, consulté sur cette question, a émis, dans sa séance du 5 décembre 1838, un avis ainsi conçu :

Le conseil d'État qui, d'après le renvoi de M. le garde des sceaux, a entendu le rapport du comité des finances, sur la question de savoir si les bâtiments occupés par les cours royales sont compris dans les termes du décret du 9 avril 1811, qui concède aux départements la propriété des édifices et bâtiments nationaux occupés pour le service des cours et tribunaux;

Vu les articles 2 et 3 dudit décret;

Vu la loi du 11 frimaire an VII, et l'arrêté du 27 floréal an VIII;

Vu la lettre de M. le ministre de l'intérieur à M. le ministre des finances, en date du 3 juillet 1838, par laquelle il lui fait connaître les motifs sur lesquels il fonde l'interprétation qu'il croit devoir donner

au décret susvisé du 9 avril 1811, qui tendait à faire exclure les bâtiments occupés par les cours royales de la concession faite par le susdit décret, et à les considérer comme n'ayant jamais cessé d'être des propriétés de l'État, affectées à un service public;

Vu le rapport du conseil d'administration des domaines, en date du 27 juillet 1838, par lequel il réfute l'opinion émise par M. le ministre de l'intérieur, et pense que le décret de 1811 doit, par les termes des articles 1 et 3, s'appliquer aux bâtiments occupés par les cours royales;

Vu la lettre de M. le directeur général des domaines à M. le ministre des finances, en date du 6 août 1838, par laquelle, examinant la question controversée, il pense, contrairement à l'avis de son conseil d'administration, que les cours royales sont des institutions d'intérêt général, dont les dépenses sont classées parmi les dépenses générales de l'État, et qu'ainsi tout ce qui les concerne rentre dans l'intérêt général de l'État; que, dès lors, les bâtiments qu'elles occupent appartiennent à l'État, et que le décret de 1811 n'a voulu investir chaque département que de la propriété affectée à un service particulier et spécial à ce département, et non créer des droits de propriété indivis entre plusieurs départements;

Vu la lettre de M. le ministre des finances, en date du 1er septembre, par laquelle il soutient l'opinion émise par le conseil d'administration des domaines, et d'après les mêmes motifs;

Vu la loi de finances du 25 mars 1817, art. 52 et 53;

Vu la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux, art. 12;

Vu la loi portant fixation des dépenses de l'exercice 1839, en date du 14 juillet 1838;

Vu, à la même date, la loi portant fixation des recettes du même exercice;

Considérant que le sens du décret du 9 avril 1811 doit être déterminé par la manière dont il a été entendu et exécuté, à l'égard des bâtiments des cours royales, par la législation qui a suivi ce décret;

Considérant que les dépenses de construction et grosses réparations de ces bâtiments ont, depuis la loi de finances du 25 mars 1817, été classées parmi les dépenses communes à tous les départements, et imputées sur la portion des centimes centralisés au trésor, qui ont été reconnus faire partie des recettes générales de l'État;

Considérant que, aux termes de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, les budgets départementaux doivent comprendre les grosses réparations et l'entretien de tous les bâtiments et édifices départementaux; que, néanmoins, la loi de finances du 14 juillet 1838 a compris les bâtiments des cours royales au chapitre XII du ministère de l'intérieur, parmi les bâtiments civils et monuments publics dont les dépenses sont à la charge de l'État;

Considérant qu'il résulte de cet état actuel de la législation que les

bâtiments des cours royales ne font pas partie des édifices départementaux, dont les dépenses doivent être supportées par les budgets des départements, mais sont, au contraire, classés parmi les édifices dont les dépenses sont d'intérêt général, et à la charge de l'État; que, dès lors, le décret de concession de 1811 n'a point reçu d'exécution, quant aux bâtiments des cours royales, qui faisaient, à cette époque, partie du domaine public, puisque les charges qu'il imposait à la concession n'ont point été supportées par les départements, et que l'État n'a pas cessé de considérer les constructions et grosses réparations des bâtiments occupés par elles, comme des dépenses publiques et d'intérêt général;

Est d'avis que les bâtiments des cours royales, qui sont l'objet de la question soumise au conseil par MM. les ministres de l'intérieur et des finances, font partie des propriétés de l'État.

Cet avis a été adopté par les deux ministres qui l'avaient provoqué, et son application n'a donné lieu, jusqu'à ce jour, qu'à une seule difficulté, sur laquelle il a été statué par l'ordonnance royale du 20 juin 1844 (*domaine c. département de la Moselle*), et que le texte de l'ordonnance fait suffisamment apprécier; elle est ainsi conçue :

Vu le décret du 9 avril 1811; le procès-verbal de remise au département de la Moselle, en date du 22 octobre 1811; vu la loi du 11 frimaire an VII; vu les lois des 25 mars 1817, 10 mai et 14 juillet 1838; *sur les conclusions du département de la Moselle tendant au renvoi du litige devant le conseil de préfecture :*

Considérant qu'il n'appartient qu'à nous, en notre conseil d'État, d'apprécier l'étendue et de déterminer les effets des dispositions contenues dans le décret du 9 avril 1811; *au fond*; *en ce qui touche la portion de bâtiments affectée au service de la cour royale de Metz:* considérant que si le décret du 9 avril 1811 a fait concession aux départements et aux communes, des édifices appartenant à l'État et affectés au service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique, cette concession ne porte que sur les édifices dont l'établissement et l'entretien étaient à la charge spéciale desdits départements et communes; que les dépenses de construction et de grosses réparations des locaux destinés aux cours d'appel ne sont pas comprises dans l'énumération des dépenses départementales contenue dans l'article 13 de la loi du 11 frimaire au VII, et n'ont jamais été mises à la charge spéciale du département dans lequel ils sont

situés; que, depuis la loi du 25 mars 1817, ces dépenses ont été classées parmi les dépenses communes à tous les départements et imputées sur la portion des centimes centralisés au trésor, et qui ont été reconnus faire partie des recettes de l'État; que, dès lors, la propriété de la portion de bâtiments qui était affectée au service de la cour d'appel de Metz et dont l'entretien n'a pas cessé d'être à la charge de l'État, n'a pas été transférée au département de la Moselle par le décret susvisé, et que l'acte de délivrance et de mise en possession, consenti par l'administration des domaines en exécution du décret du 9 avril 1811, n'a pas pu prévaloir contre les dispositions de ce décret; *en ce qui touche la portion de bâtiments affectée au logement de divers magistrats :* — Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'une partie de ces logements a été pratiquée, soit dans les anciens locaux affectés au service de la cour d'assises et du tribunal, soit dans les greniers mêmes de l'édifice dont ils font partie intégrante et indivisible. — Art. 1er. Le département de la Moselle est reconnu propriétaire en vertu du décret du 9 avril 1811, de la totalité de l'ancien palais du Gouvernement à Metz, à l'exception des portions de cet édifice qui étaient affectées, en 1811, au service de la cour d'appel, et des portions actuellement affectées au service des télégraphes et du département de la guerre.

Il est facile de comprendre, d'ailleurs, que l'application de l'avis du conseil d'État du 5 décembre 1838 ait donné lieu à si peu de difficultés. Si, en effet, cet avis avait eu pour résultat de faire reconnaître les départements propriétaires des bâtiments occupés par les cours impériales, les dépenses d'entretien et même de reconstruction de ces bâtiments, le cas échéant, eussent dû être mises également à la charge des départements. Ceux-ci se seraient donc trouvés chargés de dépenses souvent très-considérables, et ils n'auraient reçu, pour compensation, qu'un droit de propriété, sans avantage réel pour eux. Ils sont donc sans intérêt à réclamer contre l'application de cet avis.

281. Le décret du 9 avril 1811 est donc considéré, aujourd'hui, comme n'ayant concédé aux départements, en ce qui concerne les services judiciaires, que les bâtiments occupés alors par la cour d'assises et par les tribu-

naux civils. Par une conséquence toute naturelle, les départements ne sont chargés non plus, que des dépenses, soit d'entretien, soit de construction, afférentes à ces derniers bâtiments.

282. Mais dans les départements où siége une cour impériale, un seul et même édifice est occupé, généralement, par cette cour et par les tribunaux inférieurs, cour d'assises, tribunal de première instance et quelquefois tribunal de commerce. Cet édifice étant ainsi possédé en commun, il a dû, pour les dépenses d'entretien, être procédé, entre l'État et le département, à une ventilation ayant pour objet de fixer la quote-part de la dépense à la charge de chacun des co-propriétaires. Cette ventilation a été, partout, basée sur l'appréciation comparative de la superficie de l'espace occupé par les services de la cour royale et par les services judiciaires du département. Le conseil des bâtiments civils a été, presque toujours, chargé de contrôler les appréciations faites par les architectes des départements; les conseils généraux ont été appelés à en délibérer, et une décision ministérielle a fixé les quote-parts respectives de cette dépense commune. La décision du ministre est annuellement confirmée par le décret qui règle le budget du département, et qui détermine dans ce budget, le chiffre de l'entretien des bâtiments à entretenir par le département.

283. Il est procédé d'après les mêmes bases, lorsqu'il devient nécessaire de construire ou de reconstruire un édifice destiné à recevoir, à la fois, la cour impériale et les services judiciaires d'un département. Une ventilation est faite, comme nous venons de le dire, et soumise à la délibération du conseil général. Nous ferons seulement remarquer qu'ici, il faut que l'adhésion du conseil général à la ventilation proposée soit pleinement exprimée, attendu

qu'un département ne peut jamais être tenu de faire, contre sa volonté, des dépenses de construction; c'est ce que nous aurons occasion d'expliquer ailleurs.

284. Dans l'énumération sommaire des propriétés départementales, que nous donnions plus haut, nº 265, nous avons compris *les routes départementales*. Quelques explications sur cette nature de propriété sont ici nécessaires.

Ce n'est que de 1811 que date la création des routes départementales, ou, pour parler plus exactement, le transport de la dépense de ces routes à la charge des budgets départementaux. Jusqu'alors, toutes les grandes voies publiques, celles qu'on appelait généralement *grandes routes*, étaient restées, pour la dépense de leur établissement, comme pour celle de leur entretien, à la charge du trésor public. En 1811, le gouvernement crut devoir exonérer le trésor public de la dépense d'entretien de celles des grandes routes qui, en raison de leur parcours limité ou de leur fréquentation bornée, ne pouvaient pas être considérées comme étant d'intérêt général. Il leur donna le nom de *routes départementales*, et en mit l'entretien à la charge des départements.

Nous allons transcrire ici les articles du décret du 16 décembre 1811 qu'il est nécessaire de connaître pour pouvoir apprécier les conséquences de cet acte.

Art. 1er. Toutes les routes de notre empire sont divisées en *routes impériales* et *routes départementales*.

Art. 2. Les routes impériales sont de 3 classes, conformément aux tableaux I, II et III, joints au présent décret.

Art. 3. Les routes départementales sont toutes les grandes routes non comprises auxdits tableaux, et connues jusqu'à ce jour sous la dénomination de *routes de troisième classe*.

Art. 7. La construction, la reconstruction et l'entretien des routes départementales demeurent à la charge des départements, arrondissements et communes qui seront reconnus participer plus particulièrement à leur usage.

Art. 13. Dans leur session de 1812, les conseils généraux indiqueront :

1° Celles des routes désignées en l'article 3 qu'ils jugeraient devoir être supprimées ou rangées dans la classe des chemins vicinaux, ou ceux des chemins vicinaux qu'ils jugeraient devoir être élevés au rang des routes départementales.

Art. 14. Le travail des conseils généraux, prescrit par l'article précédent, sera revêtu de l'avis du préfet et des observations de l'ingénieur en chef, et transmis à notre ministre de l'intérieur par l'intermédiaire de notre directeur général des ponts et chaussées.

Art. 16. Il sera statué sur la construction, la reconstruction, la plantation et l'entretien des routes départementales, par des règlements d'administration publique rendus pour chacune desdites routes.

En exécution de ces dispositions, et plus spécialement de celles contenues dans les articles 13, 14 et 16, des décrets rendus dans le cours de 1813, déterminèrent, pour chaque département, quelles étaient les routes qui seraient maintenues au rang de routes départementales. Mais quel que fût le nombre des routes départementales classées en 1813, elles ne suffirent pas longtemps aux besoins toujours croissants de la circulation, et à peine le pays avait-il surmonté les difficultés qui suivirent la fin du gouvernement impérial, que, dans plusieurs départements, les conseils généraux demandèrent et obtinrent l'autorisation d'ouvrir et de construire de nouvelles voies de communication. La vive impulsion donnée, après la révolution de 1830, aux travaux publics de toute nature, ne pouvait laisser en arrière ceux des routes départementales, et un nombre très-considérable de routes nouvelles furent classées, de 1831 à 1835, souvent même dans une proportion si peu en rapport avec les ressources qui pouvaient être affectées à leur construction, que, dans plusieurs départements, après vingt années de sacrifices et d'efforts, elles ne sont pas encore terminées.

285. Les décrets de 1811 et de 1813 avaient déterminé de quelle manière il serait pourvu aux dépenses,

soit de construction, soit d'entretien, des routes départementales; mais ces décrets avaient laissé complétement indécise la question de propriété de ces routes. Le silence gardé, sur ce point, est d'autant plus à remarquer, qu'on a vu que le décret du 9 avril 1811, en imposant aux départements la charge de l'entretien de certains édifices publics, leur avait accordé, en termes exprès, la pleine et entière propriété de ces édifices. Les routes déclarées départementales, en 1813, étaient-elles devenues, par le seul effet de ce classement, la propriété des départements, ou étaient-elles restées la propriété de l'État? Les routes classées et construites depuis 1813, aux frais des départements, n'ont-elles été construites que pour le compte de l'État, et doivent-elles être considérées comme propriété de l'Etat, ou bien font-elles partie du domaine départemental au même titre que les édifices que les départements acquièrent ou font construire?

Ces questions, bien que controversées dans les écrits de plusieurs auteurs, n'avaient pas, jusque dans ces derniers temps, préoccupé le Gouvernement, et avec raison, ce nous semble, car si elles peuvent paraître importantes, en principe et au point de vue de la doctrine, elles le sont assez peu, en fait et dans la pratique. Pouvait-il, comme on le prétendait quelquefois, y avoir danger à reconnaître les départements, propriétaires des routes départementales, en ce sens que ce droit de propriété pouvait amener à constituer les départements *personnes civiles?* Non, sans doute, car depuis longtemps les départements exerçaient, à l'égard d'un grand nombre d'immeubles, tous les droits de propriétaire, et cette qualité leur avait été expressément conférée par le décret du 9 avril 1811. Pouvait-il y avoir danger, en ce sens, que les départements, reconnus propriétaires des routes départementales, pourraient, quelque jour, porter atteinte

aux intérêts de la viabilité, en supprimant ces routes, ou au moins quelques-unes d'entre elles? Pas davantage, car les voies publiques, quelles qu'elles soient, sont des propriétés d'une nature toute particulière, à l'égard desquelles le droit de propriété ne s'exerce que d'une manière restreinte.

Les chemins vicinaux, par exemple, sont la propriété incontestée des communes sur le territoire desquelles ils sont situés, mais aucun de ces chemins ne peut être supprimé sans la sanction de l'autorité supérieure, qui ne la donne qu'après l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires pour reconnaître, avec certitude, si les communications de commune à commune n'en souffriront pas. De même, un département ne pourrait supprimer une route départementale, si elle n'était préalablement déclassée par décret, et ce décret ne serait pas rendu sans un mûr examen. Les routes départementales, propriété départementale, se trouvent donc frappées d'une affectation spéciale, celle d'être laissées à la circulation, au moins aussi longtemps que l'autorité administrative suprême ne consentira pas à les affranchir de cette affectation.

286. La seule question qui pût réellement avoir quelque intérêt, était celle de savoir à qui, de l'État ou du département, devait appartenir le produit de la vente du sol d'une route départementale déclassée. C'est dans ces termes, en effet, que le Gouvernement fut, dans ces dernières années, mis en demeure de résoudre la question de la propriété des routes départementales.

Un préfet ayant fait des dispositions pour vendre, au profit du département, quelques parcelles du sol d'une route départementale déclassée, l'administration des domaines intervint et revendiqua le produit de ces terrains comme appartenant à l'État. Le litige ayant dû être soumis

à la décision du Gouvernement, une assez longue correspondance eut lieu entre le ministère de l'intérieur, agissant dans l'intérêt des départements, et celui des finances, agissant dans l'intérêt du domaine de l'État. La question fut alors portée à l'examen du conseil d'État, qui, dans sa séance du 27 août 1834, émit un avis ainsi conçu :

Considérant que si le décret du 22 décembre 1789 et l'instruction du 8 janvier 1790 avaient posé en principe que les départements n'étaient que des divisions territoriales, tracées pour la facilité de l'administration, et excluaient ainsi toute idée qu'il fût accordé à ces divisions administratives une existence civile, il est établi par la série des divers actes postérieurs, et notamment par le décret du 9 avril 1811, que les départements étaient aptes à posséder les immeubles affectés aux services départementaux ;

Considérant que le décret du 16 décembre 1811, en créant les routes départementales, n'a point constitué les départements propriétaires des routes de troisième classe déjà existantes, et dont il mettait à leur charge, pour l'avenir, la reconstruction, la plantation et l'entretien ; mais que, depuis lors, les départements ont employé des centimes facultatifs ou spéciaux à acquérir des terrains pour la construction de nouvelles routes départementales et pour l'achèvement des anciennes ; que, dès l'instant qu'ils sont reconnus aptes à posséder, il faut également reconnaître que la propriété de ces routes et portions de routes résulte, pour eux, de l'acquisition qu'ils en ont faite ;

Considérant que la loi du 18 avril 1831, art. 17, a soumis aux droits proportionnels d'enregistrement et de transcription, spécialement, les départements pour leurs acquisitions et pour les legs et donations à leur profit ;

Considérant que l'article 58 de la loi du 7 juillet 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, exempte de ces mêmes droits tous les actes faits pour son exécution, mais que cette exception, comme toutes celles prononcées en matière d'impôt, ne doit recevoir aucune extension ;

Considérant que, pour discuter utilement s'il conviendrait de proposer quelque mesure législative nouvelle, il faudrait se livrer à l'examen de toutes les conséquences de la législation existante ; que la solution des questions qui ressortiraient de cet examen ne peut se trouver que dans les principes qui serviront de base à la loi sur les attributions départementales, et que cette loi n'est pas soumise, en ce moment, au conseil d'État ;

Est d'avis,

1° Que, d'après la législation existante, les départements sont con-

sidérés comme investis de la propriété des immeubles affectés aux services départementaux, soit qu'ils leur aient été concédés par l'État, soit qu'ils les aient acquis et que le prix en ait été payé sur les ressources dont ils pouvaient disposer;

2° Que le décret du 16 décembre 1811 n'a point concédé aux départements la propriété du sol des routes de 3e classe qu'il a déclarées départementales, et que ces routes continuent, dès lors, à faire partie du domaine public; mais que les nouvelles routes ou portions de routes départementales, acquises et construites avec les fonds départementaux, sont la propriété des départements;

3° Qu'il est juste de tenir compte aux départements du prix de vente des immeubles devenus inutiles pour leur service;

4° Qu'il y a lieu de percevoir les droits proportionnels d'enregistrement et de transcription sur toutes les acquisitions d'immeubles faites par les départements, autres que celles faites en exécution de la loi du 7 juillet 1833;

5° Que la discussion des modifications dont la législation actuelle pourrait être susceptible ne doit pas être séparée de celle sur les attributions départementales.

287. Peu après la date de cet avis, la question de la propriété des routes départementales fut portée, incidemment, au conseil d'État, par la voie contentieuse.

Un conseil de préfecture ayant décidé qu'une indemnité devait être accordée à l'entrepreneur des travaux de reconstruction d'un pont situé sur une route départementale, et le ministre de l'intérieur s'étant pourvu par la voie contentieuse contre l'arrêté du conseil de préfecture, l'entrepreneur opposa au pourvoi une fin de non-recevoir basée sur ce que, les routes départementales étant la propriété des départements, le ministre de l'intérieur n'avait pas qualité pour intervenir.

Sur ce litige, a été rendue une ordonnance, en date du 9 août 1836 (*ministre de l'intérieur c. Ninot-Narjoux*), ainsi conçue, sur ce point :

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII et le décret du 16 décembre 1811; en ce qui touche la fin de non-recevoir opposée par le sieur Ninot-Narjoux aux conclusions du rapport de notre ministre de l'intérieur:

Considérant que le décret du 16 décembre 1811, qui a classé comme

routes départementales les routes de 3e classe qui faisaient partie du domaine public, ne les a pas transmises aux départements en toute propriété ; que ce décret ni les décrets postérieurs qui ont classé les routes départementales et autorisé pour leur réparation la perception de centimes additionnels, ne contiennent aucune disposition de laquelle on puisse inférer que lesdites routes aient cessé d'être domaniales ; considérant que ces routes ont continué d'être affectées, sous les rapports de la viabilité et de la police, à un service public qui intéresse l'État non moins que les départements ; que le décret du 16 décembre 1811 et les autres lois de la matière soumettent à l'approbation du Gouvernement les projets et l'adjudication des travaux à faire aux routes départementales, et appliquent à ces travaux les règles prescrites pour l'exécution des travaux publics et le jugement des affaires contentieuses qui s'y rapportent ; d'où il suit que l'État a droit d'intervenir dans les contestations relatives aux routes départementales, et que le pourvoi formé par notre ministre de l'intérieur, dans l'intérêt de l'État, est recevable, en l'espèce.

Des termes généraux de cette ordonnance, on pourrait inférer que, de 1834 à 1836, le conseil d'État avait changé d'opinion sur cette question ; mais il est à remarquer que la route, à l'occasion de laquelle s'était élevée la contestation, fait partie de celles qui ont été classées en 1813, et que, par conséquent, l'ordonnance n'a fait que confirmer, ici, la partie de l'avis du conseil d'État du 29 août 1834, qui considère ces routes comme continuant d'appartenir à l'État.

288. La loi du 10 mai 1838 a laissé les choses en l'état, et dans aucun de ses articles on ne trouve une seule disposition qui ait trait à la *propriété* des routes départementales ; mais l'avis du conseil d'État, du 27 août 1834, est la règle adoptée par l'administration, toutes les fois qu'il y a lieu d'aliéner des terrains provenant de routes départementales abandonnées, en tout ou en partie, et le ministre des finances y a donné une pleine adhésion dans une décision prise en 1842 et portée à la connaissance de tous les agents des domaines : nous croyons devoir trans-

crire ici les passages les plus importants de cette décision :

Les routes départementales, comme les routes royales, étant asservies à l'usage de tous, indistinctement, ne se trouvent point soumises aux règles de la propriété privée ; elles sont hors du commerce, inaliénables, imprescriptibles, et, comme partie intégrante du domaine national, elles appartiennent à l'État, tant qu'elles conservent leur destination. Mais si cette destination vient à cesser, alors, seulement, ce qui était hors du commerce, ce qui avait été enlevé à la propriété privée, pour cause d'utilité publique, entre ou rentre dans le commerce.

Dans ce cas, s'il s'agit d'une route ouverte aux frais de l'État, cette route, dont la destination publique a cessé, devient aliénable et prescriptible et ne peut être aliénée qu'au profit de l'État.

Dans le même cas, s'il s'agit d'une route ouverte aux frais d'un ou de plusieurs départements, cette route, devenue domaine aliénable et prescriptible, ne peut être aliénée qu'au profit de ces départements.

Mais si, en état de domaine public et pendant la destination d'utilité publique, une route départementale, d'ancienne ou de nouvelle création, a besoin d'être rectifiée par voie d'alignement, d'élargissement ou de toute autre manière, les parcelles de terrain que cette route délaisse, qui deviennent susceptibles de propriété privée et qui rentrent dans le commerce, doivent, à titre de compensation, appartenir au département, parce que c'est au département, chargé de l'entretien en bon état de viabilité, à faire les frais d'achat des nouveaux terrains que nécessite l'alignement ou l'élargissement.

Cette décision, comme on voit, satisfait aux intérêts départementaux ; elle leur est même, dans sa dernière partie, plus favorable que ne l'est l'avis du conseil d'État, et cela pour le cas le plus fréquent, celui de redressement ou de rectification des routes départementales anciennes. Aussi, ni le ministère de l'intérieur, ni les départements, n'ont-ils fait d'objection à l'application des solutions données par le ministère des finances.

289. Par une conséquence naturelle de la reconnaissance des droits des départements à la propriété des routes qu'ils font construire, l'administration des finances exige le paiement du droit proportionnel d'enregistrement

pour les acquisitions de terrains faites pour la construction ou la rectification de ces routes, sauf l'exception résultant de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que nous le dirons plus bas, numéro 333. Le droit proportionnel d'enregistrement est également exigé pour les adjudications et marchés qui ont pour objet les travaux des routes départementales.

290. Les routes départementales construites, depuis 1813, aux frais des départements sont donc, comme on voit, la propriété pleine et entière des départements qui les ont fait construire. L'admission de ce principe pourrait donner lieu à une question dont nous croyons devoir dire quelques mots : c'est celle de savoir si, dans le cas où le Gouvernement voudrait élever une de ces routes au rang de route royale, il devrait indemniser le département des dépenses de construction qu'il a faites ; en d'autres termes, si le Gouvernement serait obligé d'agir vis-à-vis du département, comme il devrait le faire vis-à-vis d'un particulier dont il prendrait la propriété.

En droit, cette question pourrait être controversée ; mais nous ne nous arrêterons pas au point de droit, dont la discussion exigerait de trop longs développements. Il faudrait, en effet, entrer dans l'examen des questions les plus élevées et les plus ardues de notre droit public, celles qui se rattachent à l'existence de l'État comme corps civil, et à l'action qu'il exerce sur les parties qui le constituent, sur les établissements publics de toute nature. Nous dirons seulement qu'en fait, il est à peu près certain que jamais une difficulté de cette nature ne sera soulevée par aucun département. En effet, les finances des départements sont partout chargées, pour l'entretien des routes départementales, de dépenses auxquelles elles ont peine à suffire. Or, la transformation d'une route dépar-

tementale en route impériale, exonérant le département, à perpétuité, des dépenses d'entretien qui passent à la charge du Trésor, l'administration départementale a donc un intérêt réel à cette transformation, même en faisant le sacrifice des frais de construction. Qu'a voulu le département, d'ailleurs, en ouvrant une route départementale? Donner aux localités des moyens de communication dont elles avaient besoin. Ce but atteint, qu'importe, au fond, que la route porte le nom de route départementale ou de route impériale, pourvu qu'elle soit conservée à la circulation?

La preuve de ce que nous avançons ici, nous la trouvons dans les demandes que font chaque année des conseils généraux, à l'effet d'obtenir le classement de routes départementales en routes royales, demandes que, par des considérations financières, le Gouvernement n'a pu accueillir que rarement, mais qui annoncent assez que les départements considéreraient le classement d'une route départementale en route impériale comme une faveur, et non comme une expropriation pouvant donner ouverture à une indemnité. Les départements, au surplus, en agissent de même à l'égard des communes, et lorsque, pour la construction d'une route départementale, il est nécessaire d'occuper un chemin vicinal, il n'est jamais accordé d'indemnité à la commune propriétaire de ce chemin, et nous dirons même qu'il n'en est jamais demandé. Les communes se considèrent, avec raison, comme suffisamment indemnisées par l'établissement d'une voie de communication plus parfaite.

§ 2.—*Des propriétés affectées à des services départementaux non obligatoires.*

291. Nous passons maintenant à la seconde catégorie

des propriétés départementales, celle des immeubles qui ne sont pas affectés à des services départementaux, proprement dits, mais qui ont cependant une destination d'utilité départementale. Ce sont généralement : des terrains à usage de pépinière ; des fermes-modèles ; des eaux thermales qui ne seraient pas d'un produit assez considérable pour être livrées à l'industrie privée ; quelques édifices primitivement affectés à des services départementaux, devenus libres par suite de la translation de ces services dans d'autres bâtiments et que le département conserve pour les utiliser plus tard ; enfin, et quelquefois, des monuments qui se rattachent à l'histoire générale ou locale et que les départements ont acquis pour en empêcher la destruction.

292. Parmi ces propriétés, il en est quelques-unes dont les départements tirent un revenu, soit qu'ils les fassent gérer directement, soit qu'ils les louent à des particuliers; mais ce n'est là qu'un cas tout exceptionnel, et, ce qui le démontre, c'est que, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, le ministre de l'intérieur, en parlant de ces propriétés, n'en évaluait pas l'importance, pour tout le royaume, à plus de 12,000 francs de revenus. C'est qu'il est sans exemple, en effet, qu'un département ait acquis une propriété dans le but direct d'en tirer un revenu, et de nombreuses considérations détermineraient certainement le Gouvernement à refuser son approbation à une acquisition proposée dans ce but. Il importe, d'une part, de ne pas accroître la masse des immeubles qui sont mis hors du commerce et qu'on appelait autrefois de *main-morte*. Il est reconnu, d'autre part, que les établissements publics sont, en général, peu propres à administrer utilement des propriétés productives de revenus, et on n'en trouve que trop fréquemment la preuve dans la gestion des propriétés de cette

nature qui appartiennent aux communes. Enfin, la constitution financière des départements doit s'opposer, en principe, comme elle s'oppose en fait, à ce qu'ils se rendent propriétaires d'immeubles dans la vue d'en tirer un revenu.

Nous verrons plus bas, en effet, que les ressources des départements ne se composent que du produit des centimes additionnels qu'ils sont autorisés à s'imposer, centimes qui sont perçus en vue de certaines dépenses départementales, soit annuelles, soit temporaires. Il s'ensuit que le nombre de ces centimes ne doit jamais dépasser les exigences de l'année pour laquelle ils sont établis. Aller au delà, demander aux contribuables plus que ce qui est nécessaire aux services annuels, serait abuser du droit, et il serait évidemment contraire à tous les principes d'une bonne administration de permettre à un département d'imposer aux contribuables de nouvelles charges extraordinaires, pour acquérir des propriétés productives de revenu, c'est-à-dire de grever le présent au profit de l'avenir. A la vérité, les départements sont autorisés, par les lois annuelles de finances, à s'imposer un nombre déterminé de centimes appelés *facultatifs;* mais lors même, ce qui ne s'est jamais présenté, lors même que le produit des centimes facultatifs ordinaires serait supérieur aux dépenses auxquelles il est destiné à pourvoir, ce ne serait pas un motif pour autoriser l'emploi de cet excédant de ressources en acquisition d'immeubles productifs de revenus, et une tout autre mesure serait à prendre. Dans ce cas, il y aurait lieu, lors du règlement du budget, de refuser l'approbation de la dépense votée pour une acquisition faite dans ce but.

SECTION II.

DES PROPRIÉTÉS MOBILIÈRES.

293. Les départements sont tenus d'avoir, et tous possèdent, en effet, des mobiliers affectés à divers services départementaux, et dont la valeur est souvent assez considérable. Ainsi, ils doivent meubler, jusqu'à concurrence d'un maximum fixé, les hôtels et les bureaux des préfectures et des sous-préfectures; ils doivent aussi garnir d'un mobilier suffisant, les édifices destinés aux services judiciaires du département, les prisons et les asiles d'aliénés, lorsque ces asiles leur appartiennent.

Nous dirons ailleurs quelles sont les règles applicables, soit à l'acquisition, soit à l'entretien du mobilier départemental; quant à sa valeur, nous avons lieu de croire que les renseignements obtenus, à cet égard, par l'administration centrale, ne sont pas complets. Toutefois les données recueillies permettent de porter cette valeur à environ 6,000,000 francs : c'est environ 70,000 francs par département.

SECTION III.

DES DROITS INCORPORELS.

294. Les départements peuvent posséder certains droits, de la nature de ceux que l'on appelle *incorporels*, tels que des droits de péage, que des lois spéciales les autorisent à percevoir à leur profit.

C'est toujours dans un but déterminé et avec une affectation spéciale à certains travaux publics départementaux que sont créés les droits de péage, notamment, pour la construction de ponts ou pour la rectification de routes départementales.

Peu de départements ont des droits de cette nature, et là où ils existent, ils sont d'une faible importance au point de vue financier.

SECTION IV.

DES ACQUISITIONS (ART. 4, N° 2 ET ART. 29 DE LA LOI).

295. Nous avons dit que les départements ne doivent posséder que les immeubles nécessaires aux divers services départementaux ou d'utilité départementale; nous ajouterons que la loi du 10 mai 1838 n'oblige pas les départements à être propriétaires de ces immeubles, et qu'elle leur laisse, au contraire, la faculté de pourvoir, par voie de location, au placement de ces services. C'est ce qui résulte de la nomenclature des dépenses ordinaires des départements, réputées *obligatoires*, nomenclature qui ne comprend que les dépenses de *loyer* et d'*entretien des édifices*, et non celle d'acquisition ou de construction. Le Gouvernement, qui tient de l'article 14 de la loi, le droit de pourvoir d'office aux dépenses ordinaires auxquelles le conseil général n'aurait pas pourvu, ne pourrait donc ordonner, d'office, ni l'acquisition, ni la construction d'un édifice destiné à un service départemental, quelque utile que dût être cette dépense. Aussi voyons-nous aujourd'hui, encore, deux départements qui ne sont pas propriétaires de l'hôtel de la préfecture; d'autres en plus grand nombre tiennent à loyer des hôtels de sous-préfecture, des casernes de gendarmerie, des palais de justice et même des prisons.

L'ensemble du système de dépenses introduit par la loi du 10 mai 1838 doit même avoir pour résultat, de détourner les conseils généraux de se rendre propriétaires des édifices nécessaires aux services départementaux,

lorsqu'ils ne les possèdent pas déjà. En effet, lorsque le département n'est pas propriétaire de ces édifices et qu'il les tient à loyer, ce loyer fait partie des dépenses ordinaires ou de la première section du budget, auxquelles il est pourvu, comme nous le verrons plus bas, sur les centimes ordinaires, et, en cas d'insuffisance, par une allocation sur le fonds commun. Les dépenses de construction ou d'acquisition des édifices départementaux, au contraire, ont été déclarées facultatives, par cela seul, qu'elles ne sont pas comprises dans l'énumération des dépenses ordinaires. Or, les dépenses facultatives ne peuvent être imputées que sur le produit des centimes facultatifs, ou bien sur le produit de centimes extraordinaires à imposer sur les contribuables. Les conseils généraux doivent donc être disposés à ne pas grever la deuxième, section de leur budget, de dépenses d'acquisition, pour dégrever la première section de dépenses de loyer.

296. Aux termes de l'article 29 de la loi du 10 mai 1838, les délibérations des conseils généraux relatives à des acquisitions d'immeubles, devaient être approuvées par une ordonnance, le conseil d'État entendu; toutefois l'approbation pouvait être donnée par le préfet, en conseil de préfecture, pour les acquisitions dont la valeur n'excédait pas 20,000 francs.

Le décret du 26 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII), rendu pendant la période dictatoriale, et qui a, par conséquent, force de loi, ce décret, disons-nous, a modifié, sur ce point, l'article précité de la loi du 10 mai 1838, et il a donné aux préfets le droit d'approuver les délibérations des conseils généraux relatives à des acquisitions, quelle qu'en soit la valeur. Les préfets doivent, toutefois, continuer à statuer *en conseil de préfecture*, le décret du 26

mars 1852 n'ayant rien changé à cet égard, ainsi que l'a fait remarquer la circulaire du 5 mai 1852 (*V. Annexe n°* XLI) relative à l'exécution du décret précité.

297. Le pouvoir donné aux préfets ne s'exerce, d'ailleurs, que sous une restriction qui avait été imposée déjà par une circulaire ministérielle du 22 juillet 1843 et qu'a maintenue l'instruction du 5 mai 1852 précitée ; c'est que le conseil général aurait préalablement voté et inscrit à la deuxième section du budget (*dépenses facultatives*) le montant du prix de l'acquisition à faire, ou, au moins, qu'il aurait pris l'engagement d'y pourvoir intégralement sur les fonds de cette section.

298. Si, au contraire, le prix de l'acquisition à faire ne peut être soldé sur les ressources propres à la deuxième section du budget départemental, et qu'il y ait, par suite, nécessité, pour y pourvoir, de recourir à la création de ressources extraordinaires, les préfets doivent, d'une manière absolue, surseoir à l'approbation de l'acquisition.

En effet, ce n'est que par une loi, comme on le verra plus bas, n° 698, que les départements peuvent être autorisés à créer des ressources extraordinaires, soit emprunts, soit impositions extraordinaires. Or, si le préfet avait autorisé une acquisition dont le prix ne pourrait être soldé qu'au moyen de ressources extraordinaires, le pouvoir législatif se trouverait en quelque sorte lié à l'avance, par la nécessité, pour le département, de solder l'acquisition faite, ce qui ne doit pas être. Sans doute, le pouvoir législatif aurait rigoureusement le droit de refuser sa sanction à la proposition de création de ressources extraordinaires, mais cela annulerait indirectement l'acte d'acquisition approuvé par le préfet, et on comprend quelles difficultés pourraient en surgir.

La restriction mise à l'exercice de l'attribution conférée

aux préfets est donc parfaitement motivée, et elle ne doit jamais être perdue de vue.

299. Mais alors même que les ressources nécessaires pour solder le prix de l'acquisition seraient assurées, le préfet serait-il tenu de donner cours à la délibération du conseil général et d'effectuer l'acquisition? Evidemment non.

En effet, en cette matière, les délibérations des conseils généraux n'ont de valeur qu'après l'approbation du préfet ; elles n'ont donc pas force exécutoire par elles-mêmes, et le préfet peut refuser son approbation, si, par exemple, l'acquisition votée lui paraissait inutile, ou si les conditions posées dans la délibération du conseil général lui paraissaient trop onéreuses ou contraires aux intérêts du département. Dans ce cas, le refus du préfet, doit, ce nous semble, être formulé par un arrêté pris en conseil de préfecture. Puisque cette forme a été imposée par la loi pour l'approbation des acquisitions, il paraît logique que le refus d'approbation ait lieu dans la même forme; en effet, l'avis du conseil de préfecture, exigé pour le cas d'approbation, est également utile, et à plus forte raison, peut-être, pour motiver le refus d'approbation.

300. Il n'est pas nécessaire, sans doute, de dire que si le préfet croit devoir approuver l'acquisition votée par le conseil général, il ne peut s'écarter des conditions posées dans la délibération du conseil. Le préfet n'a, ici, qu'un droit d'homologation ou de refus, et il ne pourrait modifier les conditions sous lesquelles le conseil général a voté.

301. Assez souvent, les acquisitions que font les départements se font à l'amiable. Le préfet, agissant en vertu et pour l'exécution de la délibération du conseil général, s'entend avec le propriétaire de l'immeuble à

acquérir; la valeur de cet immeuble est établie par un rapport d'experts nommés contradictoirement, rapport appuyé sur un plan des lieux. Les conditions de prix, d'époque de paiement et autres, sont débattues, et si elles sont, en définitive, conformes au vœu du conseil général, le préfet conclut et l'acte de vente est passé, soit administrativement, soit par-devant notaire.

302. Quelquefois, mais plus rarement, le préfet conclut l'acquisition provisoirement, et sous la réserve de l'adhésion postérieure du conseil général. Cela se fait lorsqu'il y a urgence, lorsqu'une occasion favorable pourrait être perdue par un trop long retard, ou, enfin, lorsque, bien que l'acquisition ait été votée préalablement par le conseil général, le préfet n'a pu obtenir des conditions parfaitement conformes à celles posées dans la délibération du conseil.

303. Il arrive quelquefois, aussi, que l'immeuble que le département veut acquérir doit nécessairement, et en raison de circonstances particulières, être vendu aux enchères publiques. Dans ce cas, qui peut toujours être connu à l'avance, le conseil général doit, dans sa délibération, autoriser le préfet à se présenter aux enchères. La délibération détermine, le plus souvent, le prix maximum jusque auquel le préfet peut surenchérir; mais si cette fixation d'un maximum qui serait connu des enchérisseurs, était considérée comme de nature à faire pousser les enchères, le conseil général pourrait évidemment s'abstenir de le fixer, et laisser à l'appréciation du préfet la limite de prix à laquelle il conviendrait de s'arrêter.

304. Il n'est cependant pas toujours possible d'acquérir à l'amiable ou par la voie des enchères. Le propriétaire peut ne pas vouloir vendre; il peut, tout en consentant à vendre, contester sur le prix; enfin la présence de mineurs peut former obstacle à la vente à l'amiable.

Dans ces différents cas, il faut nécessairement recourir à la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et les départements sont aptes, aux termes de la loi du 3 mai 1841, à suivre cette voie, lorsque la demande en a été faite par délibération du conseil général. Alors, toutefois, l'approbation de la délibération par le préfet n'est plus suffisante ; la déclaration d'utilité publique, nécessaire pour arriver à l'expropriation, ne peut, en effet, être donnée que par un décret, et l'instruction du 5 mai 1852, que nous avons citée plus haut, énonce formellement que le décret du 25 mars précédent, sur la décentralisation administrative, n'a pas étendu, à cet égard, le pouvoir des préfets.

Nous ne nous occuperons pas ici des formalités qui doivent être remplies pour arriver à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; nous renvoyons, à cet égard, aux traités spéciaux sur cette matière.

SECTION V.

DES ALIÉNATIONS (ART. 4, N° 2 ET ART. 29 DE LA LOI)

305. Lorsqu'un immeuble appartenant à un département cesse d'être nécessaire pour le service auquel il était destiné, le département a intérêt à l'aliéner afin de s'exonérer des dépenses d'entretien auxquelles il donnerait lieu, et il est rare que le conseil général ne demande pas l'autorisation d'effectuer cette aliénation qui, d'ailleurs, le fait rentrer dans des capitaux dont il peut facilement faire un utile emploi.

Mais, de même que pour les acquisitions, le Gouvernement ne peut exercer, à cet égard, aucune action coërcitive. Quelque inutile que fût une propriété départementale, sans affectation actuelle, quelque onéreuse que pût être sa conservation entre les mains du département, le

Gouvernement ne pourrait en *ordonner* l'aliénation contrairement au vœu du conseil général, ou en l'absence d'une délibération approbative. Peut-être y a-t-il ici, dans la loi, une lacune qui, dans certains cas, serait regrettable, non-seulement sous le rapport des finances du département, mais encore parce que la conservation, comme propriété départementale, d'immeubles qui ne sont plus nécessaires à un service départemental, pourrait, si cela devenait fréquent, tendre à constituer aux départements des propriétés privées, productives de revenus, et nous avons dit plus haut les considérations qui doivent s'y opposer. Si le législateur n'a pas donné, sur ce point, de pouvoir coërcitif au Gouvernement, c'est qu'il a compté, sans doute, sur la sagesse des conseils généraux, et qu'il n'a pas cru devoir, d'un autre côté, donner trop d'extension au droit de tutelle exercé par le Gouvernement. On conçoit, en effet, que l'autorité chargée de cette tutelle doive toujours avoir le pouvoir *d'empêcher* un conseil général de faire tel ou tel acte qui pourrait nuire, soit aux intérêts du département, soit à des intérêts plus généraux; mais il ne peut arriver que rarement qu'il soit nécessaire de *contraindre* un conseil général à faire tel ou tel acte dont il croit devoir s'abstenir; dans un cas de cette nature, ce ne serait pas trop de l'action du pouvoir législatif lui-même, pour exercer ce droit de contrainte.

L'aliénation des propriétés départementales doit donc être proposée ou consentie par le conseil général qui, sur le vu de rapports d'experts, fixe, dans sa délibération, le minimum du prix auquel la vente pourra être faite, et détermine si l'immeuble sera vendu en un ou plusieurs lots, ainsi que la mise à prix de chaque lot.

306. Pour les aliénations de propriétés départementales, comme pour les acquisitions, les délibérations des conseils généraux devaient, aux termes de l'article 29 de

la loi du 10 mai 1838, être approuvées par une ordonnance royale, le conseil d'Etat entendu, lorsque la valeur de l'immeuble dépassait 20,000 fr. Au dessous de cette valeur, le préfet pouvait donner l'approbation, en conseil de préfecture.

Comme pour les acquisitions, aussi, le décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*Voir Annexe n°* XXXVIII), a donné compétence aux préfets pour approuver les délibérations des conseils généraux relatives à des aliénations, quelle que soit la valeur de l'immeuble à aliéner, mais c'est également en conseil de préfecture qu'ils doivent statuer.

307. Pour que le préfet puisse autoriser une aliénation, il faut, d'ailleurs, que l'immeuble ne soit pas affecté à un service départemental obligatoire, comme le sont, par exemple, l'hôtel de la préfecture, un palais de justice, une prison, etc., ou bien que l'affectation ait cessé par un acte régulier de l'autorité compétente. Cette restriction au droit du préfet existait sous l'empire de la loi du 10 mai 1838; elle a été maintenue par l'instruction ministérielle du 5 mai 1852 (*Voir Annexe n°* XLI), et le motif en est trop facile à saisir pour qu'il soit besoin de l'expliquer.

308. L'instruction précitée prescrit aux préfets de rendre compte au ministre de l'intérieur, des aliénations d'une valeur de plus de 20,000 fr. qu'ils autorisent. Ce contrôle a pour objet, sans doute, de permettre à l'administration centrale de suivre le mouvement de la propriété départementale, car il ne pourrait, on le comprend, aller jusqu'à mettre obstacle à l'exercice du droit attribué aux préfets par le décret souverain du 25 mars 1852.

309. Aucune disposition de loi, de décret ou d'ordonnance réglementaire, n'a déterminé dans quelle forme doit avoir lieu l'aliénation des propriétés départementales,

mais, comme la vente aux enchères publiques est la règle générale pour les propriétés de l'État et des communes, c'est celle qui a toujours été suivie pour les propriétés départementales. Cette forme était généralement prescrite par les ordonnances spéciales qui, sous l'empire de la loi du 10 mai 1838, autorisaient les aliénations d'une valeur de plus de 20,000 francs; les préfets s'y conformaient pour les aliénations d'une valeur inférieure et qu'ils avaient alors qualité pour autoriser. La même règle doit être suivie encore, sauf les cas exceptionnels pour lesquels il en serait référé à l'autorité supérieure.

SECTION VI.

DES ÉCHANGES (ART. 4, N° 2 ET ART. 29 DE LA LOI).

310. Les départements peuvent acquérir ; ils peuvent aliéner; ils peuvent faire une opération qui participe des deux premières : un échange.

L'échange d'une propriété départementale contre une propriété privée ne peut avoir lieu, cela se comprend, que sur l'accord préalable entre l'intéressé et le conseil général. La délibération approbative doit être appuyée sur des expertises contradictoires établissant, soit l'égalité de valeur des immeubles qu'il s'agit d'échanger, soit la soulte à payer par l'une des deux parties; elle doit indiquer les époques de paiement de cette soulte.

311. L'article 29 de la loi du 10 mai 1838 avait soumis l'approbation des délibérations de conseil général relatives aux échanges, aux mêmes règles que celles relatives aux acquisitions et aux aliénations, c'est-à-dire, que l'approbation devait être donnée par ordonnance royale, le conseil d'État entendu, lorsque la valeur de l'immeuble départemental dépassait 20,000 francs, et par arrêté

du préfet, en conseil de préfecture, lorsque la valeur ne dépassait pas cette somme.

Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*Voir Annexe n°* XXXVIII) a fait disparaître cette distinction, et aujourd'hui, les préfets sont compétents pour approuver les délibérations relatives aux échanges d'immeubles départementaux, quelle qu'en soit la valeur. Ils ne peuvent, toutefois, exercer cette attribution qu'à l'égard des immeubles non affectés à un service départemental obligatoire; la règle existait sous l'empire de la loi du 10 mai 1838; il n'y a pas été innové par le décret précité, ainsi que l'a fait remarquer l'instruction ministérielle du 5 mai 1852.

Nous ajouterons qu'en autorisant un échange le préfet ne peut, pas plus que ne l'aurait pu l'ordonnance royale, modifier les conventions consenties par le propriétaire intéressé et acceptées par le conseil général. Ces conditions forment la base nécessaire de l'acte, et l'échange doit être approuvé tel qu'il est proposé, ou rejeté purement et simplement. Le refus d'approbation serait prononcé en conseil de préfecture, comme l'aurait été l'approbation.

SECTION VII.

DE LA FORME DES ACTES D'ACQUISITION, D'ALIÉNATION ET D'ÉCHANGE.

312. Les acquisitions, les aliénations et les échanges de propriétés départementales, autorisées par arrêté du préfet en conseil de préfecture, peuvent être réalisées par acte notarié, mais cette forme n'est prescrite par aucune loi, et on y a rarement recours, en raison des frais auxquels elle donne lieu. Ces actes sont donc généralement passés par le préfet, dans la forme administrative, et ils ont toute l'authenticité nécessaire pour produire effet. Il est

à remarquer, toutefois, qu'en passant ces actes, le préfet n'agit point comme agent de la puissance publique, mais seulement comme administrateur du département et pour un acte de gestion de la propriété départementale. On ne peut donc voir dans ces actes que des contrats ordinaires, équivalant à de simples actes sous seing privé, et auxquels on ne peut, par conséquent, attribuer force d'*exécution parée*.

On a pu, à une autre époque, prétendre que les actes passés dans la forme administrative avaient ce caractère; mais cette opinion ne saurait se soutenir aujourd'hui, en présence des lois diverses qui soumettent au droit commun les actes de propriété faits par les corps administratifs, en présence surtout de l'article 545 du Code de procédure civile, d'après lequel « nul jugement ni acte « ne peuvent être mis à exécution s'ils ne portent le « même intitulé que les lois et ne sont terminés par un « mandement aux officiers de justice, ainsi qu'il est dit « article 146. » Or, les préfets ne pourraient revêtir leurs actes de cette formule exécutoire.

313. En cas de difficulté sur l'exécution d'un acte d'aliénation passé dans la forme administrative, il aurait donc pu devenir nécessaire d'obtenir un jugement pour arriver à cette exécution; mais une disposition introduite dans la loi du 10 mai 1838, art. 22, peut suppléer, jusqu'à un certain point, au défaut de force exécutoire des actes de vente consentis par les préfets sans le concours d'un notaire. Cet article est ainsi conçu :

Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les rôles et états de produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires.

Le prix de vente d'une propriété départementale étant un *produit éventuel*, cette disposition serait applicable, sans difficulté, si l'adjudicataire refusait ou négligeait de payer au terme fixé. Le préfet aurait ainsi un titre exécutoire, sans recourir aux tribunaux, et le recouvrement forcé du prix de vente s'effectuerait de la même manière que si le département avait un contrat notarié, sauf les oppositions que le débiteur aurait la faculté de former.

314. Reste à examiner si l'acte de vente passé par le préfet, dans la forme administrative, emporte hypothèque sur les biens du vendeur au profit du département, et ici il faut distinguer.

Ce serait aller trop loin, sans doute, que de prétendre que cet acte emporte hypothèque de plein droit, par sa propre force et sans aucune autre formalité. Les hypothèques légales, celles qui s'établissent de plein droit, sont énumérées à l'article 2121 du Code Napoléon, et les dispositions de cet article ne peuvent être étendues ; mais il n'en faut pas conclure que la vente faite administrativement laisserait le département vendeur, sans garantie contre son acquéreur. Le département jouirait évidemment du *privilége* assuré au vendeur par l'article 2103 du Code Napoléon, et ce privilége se conserve par la *transcription* du titre, conformément à l'article 2108 du même Code. A la vérité, l'acte de vente passé administrativement n'est pas *un acte authentique*, dans le sens que la loi attache à ce mot ; ce n'est, comme nous l'avons dit plus haut, qu'un acte équivalent à ceux appelés *actes sous seing privé* ; mais les commentateurs les plus éclairés sont d'avis que l'on peut, en cas de vente, faire opérer la transcription des actes sous seing privé, pour conserver le privilége du vendeur. Le préfet pourrait donc, s'il le jugeait utile, présenter au conservateur des hypothèques, pour la transcription, l'acte de vente qu'il a passé.

SECTION VIII.

DES BAUX A LOYER.

315. Nous avons dit plus haut, n° 295, que les départements ne sont pas tenus d'avoir, en propriété, les édifices nécessaires aux divers services départementaux, et que, lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de ces édifices, ils peuvent se les procurer par voie de location.

La loi du 10 mai 1838 ne s'est pas occupée de ce cas, et elle n'a tracé aucune règle, ni sur la forme des baux à loyer, ni sur l'approbation de ces actes. L'administration a donc continué à suivre sur ce point les règles données par une décision royale du 16 octobre 1825, notifiée aux préfets par une circulaire ministérielle du 22 du même mois.

Aux termes de cette décision, les préfets pouvaient, sans recourir à l'approbation de l'autorité supérieure, passer les baux de location des immeubles nécessaires aux services départementaux, pourvu, d'une part, que la dépense se trouvât votée et approuvée au budget départemental, et d'autre part, que la durée des baux ne fût que de trois, six ou neuf années, et, encore, que le prix de la location, pour l'ensemble de sa durée, ne dépassât pas 20,000 francs. Pour tous les baux qui ne rentraient pas dans ces conditions, il y avait nécessité de recourir à l'approbation de l'autorité supérieure.

316. Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*Voir Annexe n°* XXXVIII), a étendu le pouvoir des préfets, en matière de locations, comme en matière d'acquisitions.

Aujourd'hui donc, et en vertu de ce décret, les préfets peuvent passer les baux de location pour les édifices

nécessaires aux services départementaux, quelle qu'en soit la valeur ou la durée.

317. La loi du 10 mai 1838 n'a rien dit, non plus, quant aux baux à passer pour les immeubles appartenant aux départements, et qui, n'étant pas affectés à un service départemental, peuvent être donnés à loyer. Le décret précité du 25 mars 1852 a comblé cette lacune et autorisé les préfets à passer également ces baux, sans limites de durée ou de prix.

318. La décision royale du 16 octobre 1825 ni le décret du 25 mars 1852, n'ont stipulé la nécessité d'une délibération préalable du conseil général pour que les préfets puissent passer les baux de location; il n'y a donc pas obligation absolue de soumettre ces actes aux conseils généraux. Toutefois, l'instruction ministérielle du 5 mai 1852 (*Voir Annexe n°* XLI), recommande aux préfets de soumettre à la délibération des conseils généraux les baux qui engageraient pour un long terme l'avenir et les ressources du département. Il y a exception, naturellement, pour les cas d'urgence.

319. Le préfet a seul qualité pour passer bail au nom du département, soit comme preneur, soit comme bailleur; toutefois, il peut déléguer cette mission aux sous-préfets, pour les locations à faire hors de l'arrondissement chef-lieu. Dans ce cas, il y a nécessairement réserve de l'approbation du préfet.

320. Les baux peuvent être passés en la forme administrative et sans qu'il soit besoin du ministère d'un notaire, mais ils n'en doivent pas moins être soumis au timbre et à l'enregistrement.

321. Nous ajouterons que, bien que les baux soient passés dans la forme administrative, les contestations qui surgiraient à l'occasion de l'exécution de ces actes seraient cependant de la compétence des tribunaux ordi-

naires. C'est là une règle générale pour tous les baux administratifs, et il ne saurait y être dérogé relativement aux baux passés par un préfet, au nom d'un département. En effet, en passant un bail, le préfet n'agit pas comme agent de la puissance publique ; il agit comme représentant le département, et, par conséquent, dans l'intérêt privé du département.

SECTION IX.

DE L'ACCEPTATION ET DU REFUS DES DONS ET LEGS (ART. 4, N° 7 ET ART. 31 DE LA LOI).

322. La faculté, pour les départements, de recevoir par actes entre-vifs ou par dispositions testamentaires, n'a été reconnue, en droit et d'une manière formelle, que par la loi du 10 mai 1838 ; mais, en fait, les départements jouissaient de cette faculté bien avant cette époque, et, comme nous l'avons dit déjà, page 17, on en trouve la preuve dans l'article 7 de la loi du 16 juin 1824, qui fixait la quotité des droits d'enregistrement que devaient payer les établissements publics sur les dons et legs qu'ils recevaient, et qui comprenait nominativement, parmi ces établissements, *les départements* et les arrondissements. Or, comme cet article de loi n'est qu'une simple disposition fiscale, qui n'avait pas pour but de créer un droit en faveur des départements, mais seulement de régler une perception à faire à l'occasion d'une manière d'acquérir, on peut en conclure qu'en 1824, le législateur considérait les départements comme étant, antérieurement, en possession de cette faculté.

323. Le droit de recevoir des dons et legs est l'un des plus importants de ceux qui sont attribués aux établissements publics. Non-seulement ce droit touche aux intérêts de l'établissement, mais il touche encore aux intérêts des

familles qui peuvent avoir à craindre, soit les effets de suggestions fâcheuses, soit un mouvement de générosité trop peu réfléchie de la part des donateurs et testateurs. L'État même est intéressé à ce que la faculté accordée aux établissements publics ne s'exerce que dans de certaines limites, afin que la propriété immobilisée ou *de mainmorte* ne s'accroisse pas d'une manière qui pourrait être contraire aux intérêts généraux du pays.

Le Gouvernement a donc toujours été investi, par les lois, d'un droit de contrôle très-étendu, en cette matière, à l'égard de tous les établissements publics ou d'utilité publique. Ce droit a été consacré par l'article 910 du Code Napoléon, et il fallait qu'il pût être exercé à l'égard des départements dont cet article du Code n'avait pas parlé. C'est à quoi ont pourvu les articles 4 et 31 de la loi du 10 mai 1838, et nous allons examiner successivement dans quelle forme le Gouvernement doit procéder, et quelle est l'étendue de son droit.

324. Quant à la forme, l'article 4, n° 7 de cette loi, place l'acceptation des dons et legs au nombre des matières sur lesquelles le conseil général *délibère*, c'est-à-dire, sur lesquelles il doit nécessairement être appelé à délibérer; mais, aux termes de l'article 31, l'acceptation ou le refus proposé par le conseil général devait être approuvé par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu. Le préfet pouvait, à titre conservatoire, accepter les dons et legs; mais ce n'était là qu'une acceptation provisoire, qui n'avait d'effet définitif qu'après l'intervention d'une ordonnance royale.

En réservant au chef de l'État, d'une manière absolue, le droit de statuer sur les dons et legs faits aux départements, quelle qu'en fût la nature et la valeur, le législateur de 1838 se conformait, sans doute, au texte de l'article 910 du Code Napoléon, ainsi conçu :

« Les dispositions entre-vifs ou par testament, au « profit des hospices, des pauvres d'une commune ou « d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet « qu'autant qu'elles seront autorisées par un décret im- « périal. »

Mais le législateur s'écartait, il faut le reconnaître, du précédent qu'il avait posé dans la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale.

En effet, l'article 48 de cette loi porte :

« Les délibérations ayant pour objet l'acceptation des « dons et legs d'objets *mobiliers ou de sommes d'argent*, « faits à la commune et aux établissements communaux, « sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, lorsque « leur valeur n'excède pas 3,000 francs, et en vertu « d'une ordonnance du roi, lorsque leur valeur est su- « périeure ou qu'il y a réclamation des prétendants à la « succession. »

« Les délibérations qui porteraient refus de dons et « legs, et toutes celles qui concerneraient des dons et « legs d'objets immobiliers, ne sont exécutoires qu'en « vertu d'une ordonnance du roi. »

« Le maire peut toujours, à titre conservatoire, ac- « cepter les dons et legs, en vertu de la délibération du « conseil municipal; l'ordonnance du roi, ou l'arrêté du « préfet qui intervient ensuite, a effet du jour de cette « acceptation. »

Il était assez difficile de s'expliquer pourquoi la délégation donnée aux préfets par la loi de 1837, relativement aux dons et legs faits aux communes et aux établissements communaux, ne leur serait pas donnée, également, relativement aux dons et legs en faveur des départements; aussi, la commission de la chambre des pairs avait-elle proposé d'introduire dans la loi du 10 mai 1838, une disposition analogue à celle contenue dans l'article 48 précité de la loi

du 18 juillet 1837. Après une discussion assez étendue, cette proposition fut écartée par des considérations qui avaient déjà été présentées à l'occasion de cette dernière loi, mais qui n'avaient pas prévalu alors.

325. Ce que le législateur n'avait pas cru devoir faire en 1838, a été fait par le décret souverain du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*V. annexe* n° XXXVIII), dont l'article 1er donne aux préfets le droit de statuer sur,

7° L'acceptation ou le refus des dons aux départements sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation.

La rédaction de cette disposition pouvait laisser quelque incertitude sur sa portée; elle a été interprétée ainsi qu'il suit par l'instruction ministérielle du 5 mai 1852 (*V. Annexe n°* XLI).

Le décret du 25 mars 1852 ne vous confère pas un droit absolu; l'acceptation des libéralités avec condition onéreuse, ou qui soulèveraient des réclamations, est réservée au Gouvernement. On a pu craindre que le département ne fût pas suffisamment dégagé de préoccupations intéressées, dans des questions de cette nature. Il appartient à l'État de veiller à ce que des dispositions particulières ne privent pas complétement des familles peu aisées de leurs légitimes espérances, ou ne créent pas des charges aux départements, sous l'apparence de libéralités.

Vous aurez donc soin de n'accepter directement que les dons et legs qui ne présentent aucun caractère litigieux; mais, dans ce cas même, je désire que vous me teniez toujours informé des acceptations que vous prononcerez au nom du département.

En ce qui touche les dons et legs faits spécialement aux prisonniers, vous vous conformerez à la jurisprudence du conseil d'État et aux dispositions des règlements, qui ne permettent de distribuer qu'aux détenus qui sortent de prison le produit de ces libéralités.

De la combinaison des termes du décret du 25 mars 1852 et de ceux de l'instruction ministérielle du 5 mai de la même année, il nous paraît résulter,

1° En ce qui concerne les donations, que le préfet a qualité pour accepter ou refuser celles consistant en sommes d'argent ou objets mobiliers, faites à titre purement gratuit et ne constituant aucune charge pour le département;

2° En ce qui concerne les legs, que le préfet a qualité pour accepter ou refuser ceux qui consistent en sommes d'argent ou objets mobiliers, faits à titre purement gratuit et ne constituant aucune charge pour le département, et contre lesquels, de plus, les héritiers des testateurs n'ont pas formé de réclamations;

3° Qu'au Gouvernement, seul, appartient de statuer sur l'acceptation ou le refus des legs ou donations qui ne rentreraient pas dans les conditions indiquées aux n°s 1 et 2 ci-dessus. Dans ce cas, le Gouvernement doit prononcer dans les formes prescrites par l'article 31 de la loi du 10 mai 1838, c'est-à-dire par un décret rendu, le conseil d'État entendu.

326. Voyons, maintenant, quelle est l'étendue du droit conféré au Gouvernement par l'article précité, à l'égard des délibérations prises sur cette matière par les conseils généraux de département. Ce que nous dirons du droit du Gouvernement s'appliquera également à celui du préfet, qui agit ici par délégation.

Le Gouvernement peut reconnaître nécessaire de s'opposer à l'acceptation, en tout ou en partie, de libéralités excessives ou qui dépouilleraient des familles peu aisées de l'héritage qu'elles avaient droit d'espérer, ou qui encore, imposeraient au département des charges trop onéreuses.

Le Gouvernement peut, d'un autre côté, reconnaître que le conseil général a fait une chose contraire aux intérêts du département, en refusant une libéralité.

Le Gouvernement tenait de l'article 910 du Code Napo-

léon, le droit de statuer sur le premier de ces deux cas; il a reçu de l'article 31 de la loi du 10 mai 1838, le droit de statuer sur le second, et dans l'un, pas plus que dans l'autre, la délibération du conseil général ne peut faire obstacle à son action.

327. En effet, l'article 31 précité, dans son paragraphe 1, le seul dont nous ayons à nous occuper en ce moment, est ainsi conçu :

L'acceptation ou le refus des legs et donations faits au département ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Cette disposition, comme on voit, embrasse deux cas tout à fait distincts: celui où le conseil général a proposé l'acceptation de la libéralité, et celui où il en a proposé le refus.

Pour reconnaître quel est, d'après l'intention du législateur, le pouvoir du Gouvernement, dans ces deux cas, il est indispensable de scinder cet article de la loi, et de le considérer comme formant deux paragraphes distincts, qui seraient ainsi conçus :

L'acceptation des legs et donations faits au département ne peut être autorisée que par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Le refus des legs et donations faits au département ne peut être autorisé que par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Nous n'avons, comme on voit, ni ajouté ni retranché un seul mot aux termes de l'article précité; nous en avons seulement présenté la rédaction sous une forme plus nette, et de cette rédaction nouvelle découlent, de la manière la plus évidente, les diverses solutions que l'administration peut avoir à rechercher.

328. Dans l'application des deux dispositions ci-dessus, quatre cas peuvent se présenter :

1° Le conseil général propose d'accepter la libéralité;

le Gouvernement partage cet avis ; il intervient un décret qui autorise l'acceptation.

2° Le conseil général propose d'accepter la libéralité. Déterminé par des considérations différentes, soit qu'il regarde les conditions mises à la libéralité comme onéreuses, soit que la situation de fortune des héritiers naturels lui paraisse mériter un intérêt particulier, soit enfin que, mû par des motifs d'économie politique, le Gouvernement pense que la libéralité ne doit pas être acceptée, il intervient un décret qui refuse l'acceptation de cette libéralité. Le Gouvernement ne fait ici qu'exercer le droit de tutelle que lui a délégué la loi ; car, s'il ne pouvait pas refuser d'approuver la délibération du conseil général, sa mission se serait réduite, en fait, à une simple homologation, commandée dans tous les cas, ce qui ne pouvait être dans les intentions du législateur.

3° Le conseil général propose de refuser la libéralité ; le Gouvernement partage son avis ; il intervient un décret qui approuve la délibération du conseil général, et la libéralité se trouve répudiée.

4° Le conseil général propose de refuser la libéralité. Le Gouvernement pense, au contraire, que cette libéralité est avantageuse au département ; il intervient un décret qui refuse d'approuver la délibération du conseil général et qui autorise le département à accepter la libéralité. Ce n'est encore ici que l'exercice du droit de tutelle, et bien qu'il puisse, au premier coup d'œil, paraître extraordinaire qu'un établissement public soit tenu d'accepter une libéralité, contrairement à l'avis du corps administratif que la loi charge, en premier ordre, de veiller à la gestion des intérêts de cet établissement, on reconnaît, en remontant aux principes qui dirigent le droit de tutelle, que le Gouvernement ne saurait être plus lié par la délibération qui propose de refuser que par celle qui propose d'accepter.

L'une n'a pas plus de valeur que l'autre, ou, pour mieux dire, l'une et l'autre n'ont d'existence effective que si un décret les sanctionne.

Les principes que nous venons de poser, n'ont reçu d'application qu'une seule fois, que nous sachions, en ce qui concerne le refus d'accepter, malgré la proposition du conseil général tendante à l'acceptation ; jamais encore une acceptation n'a été prononcée par une ordonnance royale, malgré la proposition contraire du conseil général. Il n'est pas étonnant, d'ailleurs, que les précédents soient peu fréquents à cet égard ; les libéralités faites aux départements sont, en effet, assez rares et il est plus rare encore qu'un conseil général ne propose pas ce qui est le plus conforme aux intérêts du département ; mais nous pourrions citer plusieurs cas où ces principes ont été appliqués pour des libéralités faites à des communes ou à des établissements de bienfaisance. Or, la législation qui régit les communes et les établissements de bienfaisance et celle qui régit les départements sont identiques en cette matière ; le droit de tutelle exercé par le Gouvernement, à l'égard des uns et des autres, procède des mêmes principes et a la même étendue. Nous ne doutons donc pas que la solution ne fût la même, le cas échéant.

329. Nous ajouterons, bien que cela soit évident, que si l'acceptation ou le refus d'un legs peut être prononcé par l'Empereur, le conseil d'État entendu, contrairement au vœu émis dans la délibération d'un conseil général, l'Empereur peut également écarter tout ou partie des conditions que le conseil général aurait proposé de mettre à l'acceptation ; mais les conditions mises à la libéralité par le donateur ou le testateur ne pourraient être modifiées par le décret. Ces conditions doivent être respectées, et acceptées ou refusées en leur entier ; si elles sont reconnues inacceptables, le legs doit être refusé.

330. En terminant sur ce point, nous ferons remarquer que le refus d'acceptation des legs ou donations ne peut être prononcé que dans la même forme que s'il s'agissait d'autoriser l'acceptation, c'est-à-dire par un décret, le conseil d'État entendu, lorsque c'est le Gouvernement qui doit statuer, et le ministre excéderait ses pouvoirs, s'il se bornait à s'abstenir de soumettre l'affaire au conseil d'État. C'est ce qui a été déclaré par deux ordonnances rendues dans la forme contentieuse, qui concernent, à la vérité, une commune et un hospice, mais sur lesquelles nous nous appuierons, cependant, parce que les principes qui y sont rappelés trouveraient leur application relativement aux départements.

La première de ces ordonnances, en date du 12 janvier 1836 (*hospices de Compiègne*), est ainsi conçue :

Vu l'article 910 du Code civil, aux termes duquel aucune disposition entre-vifs ne peut avoir son effet qu'autant qu'elle a été par nous expressément autorisée; vu aussi l'article 1er de l'ordonnance royale du 2 avril 1817, relative à l'acceptation des dons et legs ;

Considérant qu'en exécution du jugement du tribunal civil de Compiègne, la commission administrative des hospices de cette ville a présenté à notre ministre du commerce et des travaux publics, une demande en autorisation à l'effet d'accepter le don manuel qu'elle prétend avoir été fait à ces établissements par ledit sieur abbé Gobard ; que, d'après l'article 910 du Code civil et l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817, cette demande aurait dû nous être soumise, pour être statué par nous, le conseil d'État entendu, s'il y avait lieu ou non d'accorder l'autorisation, et que, en décidant lui-même que les hospices étaient sans droit et sans qualité pour l'obtenir, notre ministre a excédé ses pouvoirs. — Art. 1er. La décision de notre ministre du commerce et des travaux publics du 1er septembre 1832 est annulée. — Art. 2. La commission administrative des hospices de Compiègne est renvoyée devant notre ministre de l'intérieur, pour être par lui procédé conformément aux règles prescrites par l'ordonnance royale du 2 avril 1817.

La seconde ordonnance, en date du 6 avril 1836 (*commune de Croissy c. ministre du commerce et des travaux publics*), est ainsi conçue :

Vu l'article 910 du Code civil et l'ordonnance royale du 2 avril 1817;

Considérant qu'au lieu de nous soumettre, conformément à l'article 910 du Code civil, la demande de la commune de Croissy en acceptation du legs fait à ladite commune par le sieur Bayle de Poussay, notre ministre du commerce et des travaux publics a rejeté ladite demande; d'où il suit qu'il a excédé ses pouvoirs.—Art. 1er. La décision de notre ministre du commerce et des travaux publics, en date du 2 juillet 1832, est annulée. — Art. 2. La commune de Croissy est renvoyée devant notre ministre de l'intérieur, pour être par lui procédé, conformément à l'article 910 du Code civil et aux ordonnances royales des 2 avril 1817 et 14 janvier 1831, et pour, sur le rapport de notre dit ministre, être statué par nous, en notre conseil d'État, ce qu'il appartiendra.

331. L'acceptation ou le refus des dons et legs ne peut avoir lieu qu'après délibération du conseil général; or, le conseil général ne se réunissant qu'une fois par an, il pourrait résulter des inconvénients du retard qu'éprouverait la décision à intervenir. Il pourrait arriver, par exemple, qu'une donation entre-vifs devînt caduque, par le décès du donateur avant l'acceptation.

Pour prévenir ces inconvénients, le préfet est autorisé, par le 2e paragraphe de l'article 31 de la loi du 10 mai 1838, à accepter, à titre conservatoire, les legs et dons faits au département. Cette acceptation ne produit d'effet définitif que si elle est confirmée par décret, et, alors, l'effet du décret remonte au jour de l'acceptation provisoire. Comme l'intervention du préfet n'est motivée ici que par l'urgence, et pour conserver les droits éventuels du département, la loi n'a pas autorisé le préfet à refuser provisoirement les libéralités faites au département, et cela se comprend, parce qu'il ne peut jamais y avoir urgence à refuser.

332. Nous terminerons ce qui a rapport aux dons et legs faits aux départements, en disant que ces libéralités ont été jusqu'à présent très-peu nombreuses; nous ajouterons même, que les départements n'y figurent réellement

qu'en nom, et parce que les donateurs avaient besoin de trouver un établissement public qui eût qualité pour recevoir et qu'ils pussent charger d'exécuter leurs intentions. Ainsi, les legs et dons faits jusqu'à présent aux départements, l'ont été à charge de l'emploi total de la valeur de la libéralité, soit à la fondation et à l'entretien d'écoles, soit à l'amélioration du sort des détenus, soit à d'autres œuvres qui ne rentrent pas dans le cercle de l'action habituelle des établissements de bienfaisance. Les départements n'ont donc trouvé aucun avantage propre dans ces libéralités. En sera-t-il autrement, à l'avenir? S'il fallait émettre une opinion sur ce point, nous dirions qu'il ne nous paraît pas à croire que les départements soient jamais appelés à recueillir une grande part dans les inspirations de la bienfaisance, et peut-être n'est-il pas à regretter qu'ils n'entrent pas en concurrence, à cet égard, avec les établissements de charité.

SECTION X.

DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

333. Les acquisitions, les aliénations et les échanges de propriétés départementales sont passibles du droit proportionnel d'enregistrement, comme s'il s'agissait de propriétés particulières; c'est l'application de la loi du 22 frimaire an VII, qui avait été modifiée par celle du 16 juin 1824, mais qui a été remise en vigueur par celle du 18 avril 1831. Toute contestation sur ce point serait impossible aujourd'hui, en présence de l'arrêt rendu par la cour de cassation (chambre civile), le 23 août 1841 (*ministre des finances c. département de la Dordogne*), et que nous transcrivons ici en entier, parce qu'il fixe les principes de la manière la plus nette :

Vu l'article 70 de la loi du 22 frimaire an VII ; vu aussi l'article 17 de la loi du 18 avril 1831 ;

Attendu que la loi du 22 frimaire an VII ne fait aucune distinction entre les acquisitions faites par les départements, arrondissements et communes, et celles faites par les particuliers; que la disposition de l'article 70 précité est exclusivement relative aux actes qui intéressent directement le Gouvernement, et aux acquisitions faites en son nom; attendu que, si l'article 7 de la loi du 16 janvier 1824 avait établi un droit fixe spécial d'enregistrement et de transcription hypothécaire sur les actes d'acquisition que feraient les départements, arrondissements, communes et généralement tous établissements publics légalement autorisés, l'article 17 de la loi du 18 avril 1831 a prononcé formellement l'abrogation, non-seulement de cet article 7, mais de toutes les dispositions des lois, décrets et arrêtés du Gouvernement qui n'ont assujéti qu'au droit fixe les actes d'acquisition faits au profit des départements, arrondissements, communes et autres établissements publics, et, en conséquence, ordonné que ces acquisitions seront soumises aux droits proportionnels d'enregistrement et de transcription établis par les lois existantes; attendu que, contre des dispositions aussi formelles et une abrogation aussi générale, qui n'est qu'un retour aux principes de la loi fondamentale du 22 frimaire an VII, il faudrait rapporter un texte formel et positif qui fît revivre une exception aussi nettement rapportée et éteinte, relativement aux acquisitions faites par les départements et autres établissements publics; attendu que le jugement attaqué, pour affranchir du droit d'enregistrement l'acquisition faite dans l'espèce par le département de la Dordogne, se fonde principalement, si non uniquement, sur ce que cette acquisition a pour objet l'établissement de la sous-préfecture de Sarlat, et, par suite, une cause non contestée d'utilité publique; mais, attendu que l'article 58 de la loi du 7 juillet 1833, qui est invoqué dans l'espèce, ne prononce point en termes généraux l'affranchissement de tous les actes qui ont pour objet un service public ou une cause d'utilité publique; que la loi du 7 juillet est une loi spéciale, et que son article 58 se borne à affranchir les actes faits en vertu de cette loi; qu'une pareille disposition spéciale et exceptionnelle, par son caractère même d'exception, doit être renfermée dans les limites que son texte lui assigne; que l'ordonnance royale du 9 janvier 1837 se borne à autoriser l'acquisition de la maison désignée; que le caractère de cet acte de haute administration est purement tutélaire, mais qu'il n'a aucune réaction nécessaire, ni dans ses termes, ni dans son objet, avec la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; que le jugement attaqué a donc fait à l'espèce une fausse application de l'article 58 de la loi du 7 juillet 1833, et qu'en affranchissant du droit proportionnel l'acquisition faite au nom du département de la Dordogne, d'une maison destinée à l'établissement de la sous-préfecture de Sarlat, il a formellement violé l'article 70 de la loi du 22 frimaire an VII, ainsi que l'article 17 de la loi du 18 avril 1831.

334. Toutefois, lorsqu'une acquisition pour le compte d'un département s'opère par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, elle est affranchie du droit proportionnel d'enregistrement. La loi du 3 mai 1841, qui remplace aujourd'hui celle du 7 juillet 1833, a maintenu, par son article 58, l'exception qui avait été prononcée par cette dernière. Nous ajouterons que, pour que cette exemption du droit proportionnel soit acquise au département, il n'est pas nécessaire que le jugement d'expropriation ait été rendu. Il suffit, qu'après l'accomplissement des formalités voulues par la loi précitée du 3 mai 1841, l'utilité publique ait été déclarée par un décret et que les immeubles ou parcelles de terrains à acquérir aient été désignés par un arrêté du préfet en conseil de préfecture. Ces préalables remplis, le consentement des propriétaires n'ôterait pas à l'acquisition son caractère d'utilité publique, et le bénéfice de l'article 58 précité, n'en serait pas moins acquis au département; c'est ce que reconnaît pleinement l'administration de l'enregistrement.

SECTION XI.

DES CHANGEMENTS D'AFFECTATION ET DE DESTINATION DES PROPRIÉTÉS DÉPARTEMENTALES (ART. 4, N° 3 ET ART. 29 DE LA LOI).

335. Nous avons dit que tous ou presque tous les édifices que possèdent les départements sont possédés par eux en vue d'un service départemental obligatoire. Il importait donc que des changements ne pussent pas être apportés, légèrement, dans la destination de ces édifices, puisque les services auxquels ils sont affectés pourraient en souffrir. Cependant, il peut y avoir intérêt à changer quelquefois cette destination, comme, par exemple, à transformer une sous-préfecture en caserne de gendarmerie, ou bien à placer la sous-préfecture dans

un bâtiment occupé par le tribunal, mais dont une portion n'est pas nécessaire au service judiciaire.

336. Ces changements de destination doivent, aux termes de l'article 4, n° 3, de la loi du 10 mai 1838, être délibérés par le conseil général; mais, d'après l'article 29, la délibération du conseil général n'est exécutoire que si elle est approuvée par un décret, le conseil d'État entendu.

Il semble, au premier aperçu, que le législateur aurait pu se dispenser de prescrire un mode de procéder aussi solennel, lorsqu'il avait donné aux préfets le droit d'autoriser les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales jusqu'à une valeur de 20,000 fr.; mais il est à remarquer que, dans ce dernier cas, le préfet exerce son action sur des propriétés qui ne sont pas encore ou qui ne sont plus affectées à un service départemental, tandis que, dans les changements de destination, il s'agit d'édifices qui ont déjà une affectation; il est donc tout naturel que le législateur ait réservé à l'autorité suprême le droit de statuer.

337. Il est procédé dans la même forme, lorsqu'il s'agit de faire cesser l'affectation d'un édifice à un service départemental obligatoire. Ainsi, par exemple, une brigade de gendarmerie est supprimée et la caserne, propriété départementale, devient libre; ou bien encore, un nouveau palais de justice vient d'être construit, et l'ancien édifice n'est nécessaire pour aucun autre service. Le département a intérêt à disposer de ces bâtiments, soit en les louant, s'il veut les conserver dans un but d'utilité prochaine, soit en les vendant, si on ne prévoit pas pouvoir les utiliser; mais ils sont frappés d'une affectation, et le département ne peut en disposer que lorsqu'un décret a fait cesser cette affectation.

Le décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII), n'a apporté qu'une

modification de peu d'importance aux dispositions de l'article 29 de la loi du 10 mai 1838 relatives aux changements de destination des édifices départementaux, car il n'a attribué aux préfets que le droit de statuer sur « l'affectation d'une propriété départementale à un ser- « vice d'utilité départementale, lorsque cette propriété « n'est déjà affectée à aucun service. » Pour tout le reste, le mode de procéder reste ce qu'il était.

338. Les affaires de cette nature se présentent d'ailleurs assez rarement, pour qu'on n'ait pas eu à craindre de surcharger l'administration centrale en lui en réservant la solution. Nous ferons remarquer aussi que, pour les changements de destination de propriétés départementales, il n'est pas nécessaire que le refus d'approbation des délibérations des conseils généraux soit prononcé par décret. Le ministre de l'intérieur peut se borner à refuser de soumettre la délibération à la sanction de l'Empereur, et aucun recours ne serait admis contre cette décision.

SECTION XII.

DE LA GESTION DES PROPRIÉTÉS DEPARTEMENTALES (ART. 4, Nº 4 ET ART. 30 DE LA LOI).

339. Puisque les départements peuvent, dans certaines circonstances exceptionnelles, posséder des propriétés qui ne sont pas affectées à un service départemental et dont le conseil général ne croit pas devoir proposer l'aliénation, il faut qu'il soit pourvu à leur gestion. L'article 4, nº 4, de la loi du 10 mai 1838, charge les conseils généraux de délibérer sur le mode de gestion de ces propriétés, et les délibérations sur cette matière doivent, aux termes de l'article 30, être soumises à l'approbation du ministre; en cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoirement à la gestion.

340. Ce n'est pas sans contestation que l'action des conseils généraux a été réduite, ici, à une simple délibération, et la commission de la chambre des députés, appuyée, sur ce point, par un certain nombre de membres, avait vivement insisté pour que les conseils généraux reçussent de la loi le droit de *régler* le mode de gestion des propriétés départementales.

On se fondait sur ce que la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, accorde aux conseils municipaux, par son article 17, le droit de *régler* par leurs délibérations le mode d'administration des biens communaux, et donne à leurs délibérations force exécutoire, de plein droit, si elles ne sont annulées dans les trente jours par le préfet, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique. Lorsqu'on a donné aux conseils municipaux un droit aussi étendu, comment, disait-on, le refuser aux conseils généraux, assemblées qui doivent, par leur composition, présenter, à un plus haut degré, les garanties qui peuvent rassurer sur la bonne gestion des propriétés confiées à leurs soins?

Les organes du Gouvernement répondirent que c'était à tort qu'on voulait établir entre les propriétés communales et les propriétés départementales une similitude qui n'existe pas. Les premières sont permanentes de leur nature; les communes ont intérêt à les conserver; quelques-unes sont susceptibles de donner des revenus; le plus grand nombre est l'objet d'une jouissance commune à laquelle chacun des habitants peut participer. Les propriétés départementales n'ont pas ce caractère de permanence; elles ne sont possédées que d'une manière essentiellement transitoire et accidentelle; il n'en est pas une seule qui ait été acquise par les départements ou léguée par des tiers dans le seul but de constituer une propriété

productive de revenus; elles ne se composent, pour la plupart, que d'immeubles ou portions d'immeubles dont le département est devenu propriétaire en vue de services publics, mais qui ne sont pas actuellement nécessaires à ces services et dont le département peut tirer momentanément un revenu : c'est donc une nature de propriétés qui est renfermée entre son origine et le moment possible où elle reviendra à un service public. S'il n'y a pas d'assimilation à faire entre les propriétés départementales et les propriétés communales, il ne saurait y avoir assimilation dans le mode de gestion des unes et des autres. Il faut l'éviter, au contraire, car si la force des choses a conduit à admettre que les départements sont aptes à posséder les immeubles nécessaires à certains services publics, il faudrait se garder d'exciter les départements à devenir propriétaires d'immeubles qui n'eussent pas cette destination, d'immeubles qu'ils posséderaient à titre privé et pour en tirer un revenu. Que les conseils généraux *délibèrent* sur le mode de gestion des propriétés qui, momentanément, ne sont pas employées à un service départemental, cela doit être, mais qu'au moins leurs délibérations n'aient pas force exécutoire, et que le Gouvernement puisse exercer ici, dans toute sa plénitude, le droit de tutelle dont il est investi pour d'autres parties moins importantes de l'administration départementale.

Ces observations prévalurent sur les amendements de la commission de la chambre des députés, et la proposition du Gouvernement fut adoptée, avec un léger changement de rédaction. Il ressort d'ailleurs, pleinement, de la discussion, que cette disposition de la loi n'avait en vue que les propriétés qui n'étaient pas affectées à un service départemental. Comment le conseil général pourrait-il, en effet, délibérer sur le mode de gestion d'édifices

occupés par la préfecture, les sous-préfectures, les tribunaux, etc.? Ici, l'occupation même n'est-elle pas le seul mode de gestion possible?

341. Le décret souverain du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII), a transporté au préfet le droit réservé au ministre de l'intérieur par l'article 30 de la loi du 10 mai 1838, de statuer sur les délibérations des conseils généraux relatives au mode de gestion des propriétés départementales.

342. Il est très-rare que les départements fassent gérer directement les propriétés dont ils peuvent tirer un revenu; ce mode de gestion, en effet, est celui qui convient le moins, pour les propriétés appartenant à des établissements publics. Le petit nombre de celles qui appartiennent aux départements, sans être affectées à un service public, sont donc, généralement, données à loyer. La loi n'avait rien réglé, ni sur la forme dans laquelle les baux devaient être passés, ni sur l'approbation à y donner; mais il a été suppléé à ce silence par le décret du 25 mars 1852 précité, qui délègue aux préfets le droit de statuer « sur les baux de biens donnés ou pris à ferme « et à loyer par le département. » Nous nous référons, sur la forme des baux, à ce que nous avons dit plus haut, numéro 320.

SECTION XIII.

DES ACTIONS DES DÉPARTEMENTS (ART. 4, N° 5 ET ART. 36 ET 37 DE LA LOI).

343. Les départements possèdent, et ils exercent, sous la tutelle du Gouvernement et dans de certaines limites, tous les droits inhérents à la qualité de propriétaire. De l'exercice de ces droits, peuvent naître des litiges, soit entre les départements et des particuliers, soit

entre les départements et l'État, agissant aussi en sa qualité de propriétaire. Les départements peuvent, encore, avoir à faire statuer sur des contestations entre eux et des entrepreneurs de travaux départementaux. Enfin les départements peuvent avoir intérêt à attaquer un acte du Gouvernement, en matière administrative, ou une décision ministérielle qui serait contraire à leurs droits.

344. Nous allons examiner dans quelles formes et devant quelle juridiction, il doit être procédé, dans ces différents cas; mais nous dirons, d'abord, que le décret souverain du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII), a simplifié la forme de procéder.

En effet, aux termes de l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, le département ne pouvait agir comme demandeur qu'avec l'autorisation du roi, en son conseil d'État, et une nouvelle autorisation, donnée dans la même forme, était nécessaire pour procéder devant un autre degré de juridiction. Quant aux actions du département comme défendeur, le préfet pouvait les exercer sans être obligé d'obtenir l'autorisation royale. Enfin, en cas d'urgence seulement, le préfet pouvait intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général ni autorisation préalable.

Le décret précité a fait cesser l'obligation de recourir à l'autorisation du Gouvernement, dans les cas où elle était nécessaire, et il a conféré aux préfets le droit d'autoriser les départements à ester en justice. C'est, au surplus, la seule modification apportée à l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, dont nous allons développer les différentes applications.

345. Aux termes de l'article 4, n° 5, de la loi précitée, le conseil général doit, sauf le cas d'urgence, être appelé à délibérer sur les actions à intenter ou à

soutenir au nom du département. Il était indispensable, on le conçoit, que le corps, chargé par la loi de la surveillance des intérêts du département, fût appelé à examiner si ces intérêts exigent qu'une action soit intentée pour la revendication des droits du département, ou si une action intentée contre le département doit être repoussée par les voies de droit, ou, enfin, si les chances de l'instance sont assez incertaines pour qu'il soit préférable d'abandonner l'action et de ne pas s'exposer à des frais inutiles.

346. Le préfet ne peut donc, en règle générale, attaquer ni défendre au nom du département, qu'en vertu d'une délibération du conseil général ; c'est ce que prescrivent les paragraphes 1 et 3 de l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, mais aux termes du paragraphe 4 du même article, il y a exception à cette règle pour les cas d'urgence. Le préfet peut alors intenter action ou défendre, sans délibération du conseil général.

La loi n'a pas défini *les cas d'urgence*, et cela n'était pas nécessaire pour qu'ils pussent être appréciés. Ainsi le préfet peut agir sans autorisation du conseil général et en vertu de l'urgence, toutes les fois que le temps nécessaire pour obtenir cette autorisation entraînerait une prescription contre le département; il peut agir encore si, par quelque autre circonstance, il y avait, dans le délai, péril pour les intérêts du département. D'après le projet de loi présenté par le Gouvernement, le préfet aurait dû, avant d'agir d'urgenee, prendre l'avis du conseil de préfecture, mais cette disposition ne fut pas conservée dans la loi ; il a sans doute paru préférable de permettre au préfet d'agir sous sa seule responsabilité.

Il va sans dire, d'ailleurs, que le préfet doit, à la plus prochaine session du conseil général, rendre compte au conseil de ce qu'il a cru devoir faire, et que si, alors,

le litige n'était pas terminé, le conseil général pourrait délibérer qu'il n'y a pas lieu de suivre. A ce moment, en effet, l'urgence a cessé d'exister.

347. Nous terminerons sur ce point en disant que lorsque les départements procèdent devant les tribunaux civils, ils doivent être considérés comme des établissements publics. Il s'ensuit qu'aux termes de l'article 83 du Code de procédure civile, les causes qui intéressent les départements doivent être communiquées au procureur impérial qui doit donner ses conclusions. Il ne peut rester de doute à cet égard, si l'on se reporte aux explications données, dans le cours de la discussion à la chambre des députés, de l'article 36 de la loi du 10 mai 1838.

348. Les départements peuvent aussi, comme établissements publics, et aux termes de l'article 481 du Code de procédure civile, se pourvoir par voie de requête civile, dans les cas prévus par cet article.

349. Voyons maintenant comment il est procédé dans les litiges entre les départements et des particuliers : 1° lorsque le département est demandeur ; 2° lorsque le département est défendeur.

§ 1.—*Litiges entre les départements et des particuliers.*

I. — Actions intentées par le département.

350. Quand les intérêts du département paraissent commander qu'une action soit intentée en son nom, le conseil général doit, sauf le cas d'urgence, être appelé à en délibérer, comme nous l'avons dit plus haut, n° 345, et le préfet a aujourd'hui qualité, en vertu du décret du 25 mars 1852 (*V. Annexe n°* XXXVIII), pour approuver la délibération intervenue; mais il n'est pas obligé de donner cette approbation. Le Gouvernement, en effet, tenait évidemment de l'article 36 de la loi

du 10 mai 1838 le droit de refuser l'autorisation d'intenter une action, et le préfet, substitué ici au Gouvernement, a nécessairement le même droit.

351. La décision du préfet, soit qu'elle accorde, soit qu'elle refuse l'autorisation d'intenter l'action, ne peut être l'objet d'un recours par la voie contentieuse, soit de la part du département, en cas de refus, soit de la part du tiers intéressé, en cas d'autorisation. Dans l'un comme dans l'autre cas, la décision du préfet n'est qu'un acte de tutelle administrative, et il est de principe qu'aucun acte de cette nature ne peut être attaqué par la voie contentieuse. Cette règle n'est pas écrite dans la loi du 10 mai 1838; nous ne pourrions même citer aucun précédent qui fixe la jurisprudence sur ce point quant aux actions des départements; mais le principe est consacré par un grand nombre d'ordonnances royales, en ce qui concerne les actions des communes et des établissements de bienfaisance, et la raison de décider est la même, en ce qui concerne les départements.

352. Que le préfet puisse refuser d'approuver une délibération du conseil général portant qu'il y a lieu d'intenter une action, cela ne nous paraît donc pas douteux; mais lorsque le conseil général, appelé à délibérer sur une action à intenter, a délibéré qu'il n'y avait pas lieu et que le préfet regarde ce refus comme mal fondé et contraire aux intérêts du département, pourrait-il intenter l'action, nonobstant le refus du conseil général?

Quoique la loi ne s'exprime pas explicitement sur ce point, ou plutôt parce que la loi ne s'est pas expliquée, il nous paraît évident qu'il ne pourrait être procédé contrairement au vœu du conseil général, et la rédaction de l'article 36 est favorable à cette interprétation. En effet, le 1er paragraphe de cet article est ainsi conçu : « Les « actions du département sont exercées par le préfet, *en*

« *vertu* des délibérations du conseil général. » Or, si la délibération du conseil général était négative, ce ne serait plus *en vertu* de cette délibération que le préfet agirait.

C'est la règle, au surplus, en ce qui concerne les communes, et une ordonnance royale du 30 juillet 1840 (*commune de Saint-Pierre-lès-Calais*) a formellement déclaré qu'un conseil de préfecture excédait ses pouvoirs en autorisant un maire à intenter une action au nom d'une commune, bien que le conseil municipal eût délibéré qu'il n'y avait lieu de l'intenter. Ce principe nous paraît applicable aux litiges des départements, et cela résulte, implicitement, mais clairement, d'une ordonnance royale du 15 avril 1846 (*ville de Paris et administration des hospices c. préfet de la Seine*), ainsi conçue :

En ce qui touche le pourvoi formé par le préfet de la Seine au nom du département :

Considérant que, par délibération du conseil général de la Seine, le préfet a été autorisé à se pourvoir devant nous, aux fins d'obtenir l'annulation de la décision précitée du conseil de préfecture, et de faire déclarer que les hospices seront entièrement dégrevés de la dépense des aliénés indigents de la ville de Paris ; que les conclusions du préfet de la Seine tendent, au contraire, à mettre la totalité de ladite dépense à la charge des hospices ; qu'il était sans pouvoir pour prendre devant nous ces conclusions ; que, dès lors, elles ne sont pas recevables.

Puisque, ainsi que le porte cette ordonnance, le préfet ne peut prendre des conclusions contraires à celles qui ont été délibérées par le conseil général, à plus forte raison ne pourrait-il pas intenter une action que le conseil général aurait déclaré ne pas vouloir intenter.

Sans doute, et quelque confiance que commandent la composition et les lumières des conseils généraux, il pourra arriver, quelquefois, qu'un département ait à souffrir dans ses intérêts, du refus que ferait un conseil général d'intenter une action qui pourrait être utilement

intentée ; mais c'est là un inconvénient qui se fera bien rarement sentir, et cette éventualité n'a pas paru tellement grave que le législateur dût transformer le droit de tutelle qu'exerce le Gouvernement par son délégué, en un droit d'agir au lieu et place du conseil général.

353. L'intention du législateur, sur ce point, paraîtra plus évidente encore, si l'on se reporte à ce qu'il a fait dans la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, relativement aux procès des communes.

Prévoyant que les intérêts des communes pourraient être quelquefois compromis par le refus que ferait un conseil municipal, d'autoriser une action, le législateur y a pourvu par le paragraphe suivant de l'article 49 de la loi précitée :

Cependant tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait apppartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard.

Or, aucune disposition, semblable ou analogue, n'a été introduite dans la loi du 10 mai 1838, et une ordonnance royale du 28 février 1845 (*Valin et autres*) a déclaré qu'il n'y avait aucune assimilation possible entre les deux législations, sur ce point. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Vu les lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1837, et notre ordonnance du 4 décembre 1836 ;

Considérant que les sieurs Valère, Beaugé et Anglade, soit comme adjudicataires, sauf approbation de notre ministre de l'intérieur, approbation qui n'a pas été donnée, d'une partie des immeubles départementaux dont il s'agit, *soit comme habitants du département d'Indre-et-Loire*, sont sans droit ni qualité pour attaquer l'acte d'administration par lequel notre dit ministre a autorisé le préfet d'Indre-et-Loire à aliéner, au nom du département et de gré à gré, les bâti-

ments départementaux de l'ancien palais de justice, des prisons, de la caserne de gendarmerie et de l'hôtel dit de la Crouzille, à Tours.

Il résulte donc de cet état de la législation et de la jurisprudence, que le refus que ferait le conseil général d'intenter une action, bien qu'elle pût être utilement intentée, dépouillerait définitivement le département de son droit, sans aucun recours possible. Mais, nous le répétons, les lumières des membres des conseils généraux sont une garantie que les départements n'auront jamais à craindre cet abandon de leurs intérêts que, dans plus d'une circonstance, on a eu à déplorer à l'égard des communes de la part des conseils municipaux.

II. — Actions intentées contre le département.

354. Aux termes de l'article 37 de la loi du 10 mai 1838,

Aucune action judiciaire, *autre que les actions possessoires*, ne peut, *à peine de nullité*, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

La disposition que nous venons de transcrire est l'application aux actions contre les départements, de la formalité prescrite par la loi du 28 octobre-5 novembre 1790, relativement aux actions à intenter contre l'État. Déjà elle avait été introduite, pour les communes, dans la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, article 51. La présentation d'un mémoire peut, à quelques égards, être considérée comme remplaçant la demande en conciliation, dans les contestations privées. En effet, pendant le délai de deux mois qui lui est accordé, le préfet peut examiner s'il y a lieu de repousser la demande ou bien d'y faire droit.

355. Il ne fallait cependant pas que l'obligation im-

posée au demandeur, de présenter un mémoire et d'attendre deux mois pour agir, pût préjudicier à la conservation de ses droits. En conséquence, pendant ce délai, non-seulement il peut faire tous actes conservatoires, mais encore, aux termes de l'article 37 précité de la loi du 10 mai 1838, le cours de toute prescription demeure *suspendu*. Il est à remarquer que, dans la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, article 51, le législateur a dit que la présentation d'un mémoire *interrompra* la prescription, et on sait la différence qu'il y a entre la valeur de ces deux mots. Dans les cas où la loi prononce l'*interruption* de la prescription, cette interruption est, aux termes de l'article 2247 du Code Napoléon, considérée comme n'ayant pas existé, et la prescription n'a pas cessé de courir, si le demandeur se désiste de sa demande, s'il laisse périmer l'instance, ou si sa demande est rejetée. Lorsque, au contraire, la prescription, aux termes du Code, est *suspendue*, tout délai cesse de courir, quelle que soit l'issue de la procédure, et la prescription reprend son cours, mais à compter seulement de la cessation de la cause de la *suspension*. On voit donc que la *suspension* de la prescription prononcée par la loi du 10 mai 1838, article 37, peut faire perdre au département le bénéfice du cours de la prescription pendant deux mois, tandis qu'au contraire l'*interruption* de la prescription prononcée par l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 laisse les communes profiter du cours de la prescription, dans les cas prévus par l'article 2247 du Code Napoléon. Il serait difficile de se rendre compte des motifs qui ont porté le législateur à régler, pour les départements, un mode de procédure différent de celui qui avait été prescrit à l'égard des communes, dans un cas analogue, car cet article de la loi du 10 mai 1838 n'a été l'objet que d'une discussion très-sommaire.

356. Lorsque, sur l'examen du mémoire qui lui a été remis, le préfet reconnaît qu'il y a lieu de faire droit à la demande, il ne lui est pas toujours possible de prendre immédiatement les mesures nécessaires à cet effet, car il faut, la plupart du temps, ou bien prendre un engagement au nom du département, ou bien payer une somme quelconque, et dans l'un comme dans l'autre cas, l'intervention du conseil général est indispensable; mais ordinairement, sur la déclaration du préfet qu'il proposera au conseil général, dans sa prochaine session, de faire droit à la demande, le demandeur consent à ne pas intenter l'action.

357. Lorsque, au contraire, le préfet est d'avis que la demande formulée dans le mémoire est mal fondée, il doit le déclarer au demandeur, dans le délai de deux mois qui lui est accordé par la loi, pour répondre. Si le demandeur intente l'action, le préfet peut, en cas d'urgence, défendre immédiatement, même sans autorisation préalable du conseil général. Il est entendu, bien que la loi ne le dise pas, que le préfet doit rendre compte au conseil général, à sa plus prochaine session, des motifs qui l'ont déterminé à défendre, et que le conseil général pourrait, s'il le jugeait opportun, délibérer qu'il y a lieu d'abandonner la défense, ce qui mettrait fin au litige. Si, au contraire, il n'y a pas urgence, et que le préfet puisse attendre la prochaine session du conseil général, il soumet alors l'affaire au conseil, qui en délibère. Si le conseil général reconnaît qu'il y a lieu de faire droit à la demande, il prend ou propose les moyens nécessaires. Si le conseil général est d'avis de défendre, il autorise le préfet, et l'action suit son cours.

358. Pour les actions *possessoires*, le demandeur est dispensé, par l'article 37 de la loi du 10 mai 1838, de l'obligation de présenter préalablement un mémoire; il

peut intenter son action *de plano*. C'est que, par leur nature même, ces sortes de demandes présentent presque toujours, pour le demandeur, un caractère d'urgence, et le législateur n'a pas voulu entraver la marche de la procédure, par le délai de présentation d'un mémoire. Presque toujours, aussi, il y a urgence, pour le préfet, à défendre à l'action possessoire intentée, et il use alors du droit qui lui est attribué pour tous les cas d'urgence.

§ 2. — *Litiges entre les départements et des entrepreneurs de travaux départementaux.*

359. Les départements font faire des travaux, souvent très-considerables. Il peut s'élever, et il s'élève fréquemment, des contestations entre les entrepreneurs de ces travaux et les départements.

C'est devant la juridiction administrative et non devant les tribunaux ordinaires, que doivent être portées les difficultés de cette nature. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) attribue, en effet, par son article 4, aux conseils de préfecture, et par appel, au conseil d'État, la connaissance des contestations entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, sur le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés. Or, les travaux que font faire les départements ont toujours été considérés comme des travaux publics. Ce caractère leur avait été attribué, même à l'époque où l'on ne voulait considérer les départements que comme une fraction de l'Etat, sans existence propre; il leur a été conservé, depuis que l'individualité des départements a été formellement reconnue.

A part cette différence dans la juridiction qui doit en connaître, les contestations entre les départements et les entrepreneurs de travaux départementaux ne sont, à vrai dire, que des litiges ordinaires. Elles sont donc régies, quant à l'action à exercer, par les règles posées dans

l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, pour les litiges entre les départements et les particuliers. Ainsi, c'est au nom du département que le litige se suit ; c'est le préfet qui agit au nom du département ; s'il y a urgence, il agit sans attendre l'autorisation du conseil général ; s'il n'y a pas urgence, il attend la session du conseil général dont il provoque la délibération, et il suit l'instance, si le conseil général l'y autorise.

360. Nous savons qu'on a quelquefois prétendu que le caractère de travaux publics, attribué à ceux qui se font pour le compte des départements, dispensait les préfets d'en référer aux conseils généraux, pour suivre les litiges relatifs à ces travaux. On s'est fondé, à cet égard, sur ce que l'article 4 de la loi précitée du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) parle des contestations entre l'*administration* et les entrepreneurs ; d'où l'on concluait que l'*administration*, c'est-à-dire le préfet, tient de sa seule qualité le droit d'agir.

Nous croyons que c'est là une erreur. On ne considérait pas, en effet, que, lorsque fut rendue cette loi, on ne connaissait qu'une seule espèce de travaux publics, ceux qui étaient faits sur les fonds du trésor. L'administration, c'est-à-dire le préfet, était donc chargé, en sa qualité de délégué du Gouvernement, de suivre les contestations relatives aux travaux faits par ordre du Gouvernement. Mais depuis que l'individualité des départements a été reconnue, depuis qu'il est admis que les ressources au moyen desquelles les départements font faire des travaux, leur appartiennent en propre, il est évident que les contestations relatives à ces travaux ne sont pas suivies par le préfet agissant comme *délégué du Gouvernement*, mais par le préfet agissant comme *administrateur du département*, et comme exerçant les droits et actions du département, de même que le maire exerce les droits et actions

de la commune. Il faut donc, nous le répétons, que, sauf le cas d'urgence, le préfet soit régulièrement autorisé par l'assemblée que la loi appelle à délibérer sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département.

§ 3.—*Litiges entre les départements et l'État.*

361. Sous l'empire de la législation antérieure à 1838, et spécialement à l'époque où l'on ne voulait voir, dans les départements, que de simples circonscriptions administratives, sans individualité, sans droits propres, on pouvait se demander s'il était possible qu'un département eût à exercer une action contre l'État, dont il n'était, disait-on, qu'une émanation. Mais lorsque la force des choses eut conduit à reconnaître, en fait sinon en droit, l'existence civile des départements et, par conséquent, leur aptitude à posséder, il fallut bien admettre qu'ils pouvaient avoir des intérêts et des droits opposés, quelquefois, à ceux de l'État, et dès lors, que les départements pouvaient plaider contre l'État. Des litiges de cette nature s'étaient élevés et avaient eu leurs cours bien avant 1838, et la loi du 10 mai de cette même année, n'a fait, par son article 38, § 6, que réglementer un état de choses préexistant.

362. Les contestations entre les départements et l'État peuvent avoir pour base, 1° des droits de propriété, de servitudes, d'usages et autres, fondés sur des titres du droit commun; 2° des droits fondés sur des actes législatifs ou administratifs, de la nature de ceux qui résultent d'actes de concession, notamment du décret du 9 avril 1811, que nous avons rapporté plus haut, n° 266.

Dans le premier cas, il est procédé devant les tribunaux ordinaires, seuls compétents pour statuer sur cet ordre de contestations; dans le second, il est procédé devant la juridiction administrative, parce que c'est par

l'interprétation d'actes administratifs que les contestations peuvent être tranchées.

I. — Litiges de la compétence des tribunaux civils.

363. Dans les contestations entre les départements et l'État, de la compétence des tribunaux ordinaires, la marche de la procédure présentait à son premier terme, avant 1838, une véritable singularité : l'action d'un même fonctionnaire chargé de soutenir deux intérêts opposés.

En effet, aux termes de l'article 69 du Code de procédure civile, le préfet devait agir au nom de l'État, dont il est le seul représentant, lorsqu'il s'agit de domaines et de droits domaniaux. D'un autre côté, et en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), le préfet administre seul le département; il pouvait donc, seul, représenter le département en justice. Il s'ensuivait que les significations qui se faisaient, tant au nom de l'État qu'au nom du département, devaient être faites au préfet, à la requête du préfet, et que ce magistrat avait à prendre dans la même affaire, des conclusions opposées, selon qu'il agissait au nom de l'État ou au nom du département.

364. Le projet de loi présenté par le Gouvernement ne contenait aucune disposition pour faire cesser cette anomalie, et la Chambre des pairs n'avait pas, non plus, paru frappée de la nécessité d'y porter remède. La Chambre des députés s'en préoccupa davantage, et la commission proposa un paragraphe conçu en ces termes : « Dans le cas où l'action devrait être dirigée contre « l'État, le conseil général désigne un de ses membres « pour la suivre en son nom. »

C'était bien là, en effet, la solution la plus naturelle et la plus logique, et le ministre de l'intérieur, lui-même,

déclara que, sans admettre le principe général auquel on voudrait rattacher l'article, il l'acceptait cependant, au cas particulier, comme le meilleur expédient qui eût encore été trouvé.

Cette solution ne fut cependant pas admise. On objecta, d'une part, que la disposition proposée exigeant, pour tous les cas, une délégation du conseil général, elle laissait les choses en l'état, pour les cas d'urgence, qui sont évidemment les plus fréquents. On ajouta, d'autre part, que si, au lieu d'une désignation à faire par le conseil général pour chaque litige qui interviendrait, on autorisait le conseil à faire une délégation permanente, pour l'intervalle d'une session à l'autre, ce serait, en quelque sorte, reconnaître que les conseils généraux peuvent agir en dehors du temps de la session, principe qui pouvait avoir des dangers pour l'avenir. L'article, renvoyé à la commission, revint avec cette rédaction, qui fut adoptée, par la Chambre des députés et par la Chambre des pairs :

En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

365. Le département a donc, aujourd'hui, pour le cas de litige avec l'État, un représentant autre que le préfet, et comme ce représentant est délégué par la loi elle-même, d'une manière toute spéciale, le conseil général n'a aucune délibération à prendre sur cette délégation.

Dans une circonstance, un conseil général avait cru devoir déléguer, pour suivre une action contre l'État, un membre du conseil de préfecture qu'il désignait nominativement, et qui n'était pas le plus ancien en fonctions. Le ministre de l'intérieur, sans provoquer l'annulation

de la délibération, invita le préfet à ne pas y avoir égard, si le litige devait se poursuivre, et à veiller à ce que le département fût représenté par le seul fonctionnaire qui eût qualité pour représenter le département, aux termes de la loi. A sa session suivante, le conseil général reconnut l'erreur qu'il avait commise, et il crut la réparer en donnant une nouvelle délégation au conseiller de préfecture le plus ancien. Le ministre fit observer au préfet que si cette nouvelle délibération n'était plus entachée d'illégalité, elle était au moins inutile, puisque le conseiller de préfecture le plus ancien tenait ses pouvoirs de la loi, et que le conseil général n'avait pas plus à confirmer ses pouvoirs qu'il ne pourrait les infirmer.

366. Le préfet, d'un autre côté, ne pourrait sortir de la position spéciale qui lui est faite par la loi, dans les litiges entre les départements et l'État, et il ne pourrait se porter représentant du département, en déléguant à un autre fonctionnaire, quel qu'il fut, la mission de représenter l'État. Ce point de droit serait confirmé, s'il avait besoin de l'être, par un arrêt de la cour de cassation (chambre civile) en date du 20 juillet 1842 (*préfet de la Corse c. département de la Corse*), ainsi conçu :

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3, et l'article 69, paragraphe 1er du Code de procédure civile;

Attendu que l'État, en matière de domaines et de droits domaniaux, et en matière concernant le domaine militaire, ne peut être représenté en justice que par le préfet, soit en demandant, soit en défendant; que cette délégation de la loi est à la fois d'ordre public et absolue; qu'elle ne peut cesser en aucun cas, et que le délégué lui-même ne peut la refuser, ni donner à l'État aucun autre représentant; qu'il suit de là que, dans le cas d'un litige élevé entre l'État et un département, le préfet ne peut se dispenser de représenter l'État pour se porter le représentant du département; attendu que, dès lors, l'arrêt attaqué, en décidant que l'État avait été légalement représenté en justice par le procureur du roi, dans l'instance actuelle, a formellement violé les lois visées et précitées.

367. La délégation spéciale donnée par la loi au doyen du conseil de préfecture, pour représenter le département dans les litiges entre les départements et l'État, est, au surplus, la seule différence qu'il y ait dans la forme de procéder, et, pour tout le reste, il doit être procédé, comme s'il s'agissait d'un litige entre un particulier et un département. Ainsi nous pensons que si l'État est demandeur, pour une cause autre qu'une action possessoire, il doit, tout comme doit le faire un particulier, et à peine de nullité, présenter un mémoire expositif de l'objet et des motifs de sa réclamation. Ce mémoire, signé par le préfet, comme représentant de l'État, est remis au doyen du conseil de préfecture, qui représente le département, et dont la mission commence à ce moment. Le conseiller de préfecture fait alors, au nom du département, tous les actes que le préfet devrait faire en cas de litige entre le département et un particulier; comme conséquence, c'est aussi le conseiller de préfecture qui rend compte au conseil général de la marche de la procédure et qui propose ce que lui paraissent commander les intérêts du département.

II. — Litiges de la compétence administrative.

368. Ce n'est que rarement que s'élèvent, entre les départements et l'État, des litiges de nature à être portés devant les tribunaux ordinaires, et la plupart des contestations qui surgissent, ont pour objet l'exécution du décret du 9 avril 1811, portant concession de bâtiments domaniaux aux départements, ou de décrets rendus à d'autres époques, mais de même nature.

La solution du litige dépend alors, absolument, de l'interprétation du décret de concession; or, cette interprétation ne peut être donnée que par l'Empereur en son conseil d'État, par la voie contentieuse : nous

avons rapporté plus haut, nos 269 à 272, plusieurs ordonnances royales qui ont statué sur ce point de compétence.

369. Lorsque les départements ont à procéder contre l'État par la voie contentieuse, ils ont pour représentant le préfet et non plus le doyen du conseil de préfecture. Ici cesse l'exception faite par le dernier paragraphe de l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, exception qui, d'après la rédaction même de cette disposition, n'a été créée qu'en vue des litiges à suivre devant les tribunaux ordinaires, parce que là seulement elle peut être nécessaire. Si, en effet, d'après l'article 69 du Code de procédure civile, le préfet est, nécessairement, en matière domaniale, le représentant de l'État devant les tribunaux ordinaires, et si, par suite, le législateur a cru devoir donner aux départements, devant ces mêmes tribunaux, un représentant autre que le préfet, pour suivre leurs litiges avec l'État, cela n'était plus nécessaire lorsque les départements ont à procéder devant le conseil d'État. Devant cette juridiction, en effet, l'État n'est plus représenté par le préfet; il plaide par l'organe de l'administration des finances.

La capacité du préfet pour agir au nom des départements, contre l'État, devant la juridiction administrative, ne résulte, explicitement, à la vérité, d'aucun des articles de la loi du 10 mai 1838, et il faut la déduire, par voie de conséquence, de l'inutilité, dans ce cas, de donner aux départements un représentant autre que le préfet, qui n'a plus à agir au nom de l'État; mais cette interprétation a été pleinement admise, au moins implicitement, par plusieurs ordonnances royales rendues en matière contentieuse. Ainsi, dans un litige entre le département de l'Ain et le domaine de l'État, porté devant le conseil d'État et terminé par l'ordonnance royale du

6 février 1839, rapportée plus haut, n° 271, c'est le préfet qui a représenté le département. Il en a été de même dans une contestation entre le département de Seine-et-Oise et l'État, sur laquelle il a été statué par l'ordonnance du 19 août 1835, rapportée plus haut, n° 275, et dans une autre entre le département de la Moselle et l'État, qui a été jugée par l'ordonnance royale du 20 juin 1844, rapportée plus haut, n° 309.

§ 1. — *Des transactions sur les droits des départements* (*Art. 4, n° 6 et art. 38 de la loi*).

370. Intenter ou soutenir une action pour faire reconnaître ses droits est quelquefois une nécessité, pour un département comme pour un particulier; transiger sur des droits litigieux est souvent un acte de prudence, et la loi qui réglementait les *actions* des départements devait nécessairement ouvrir à ceux-ci la faculté de transiger. *Les transactions qui concernent les droits des départements* sont donc, aux termes de l'article 4, n° 6, de la loi du 10 mai 1838, au nombre des matières sur lesquelles les conseils généraux sont appelés à délibérer.

371. D'après l'article 38 de la même loi, les délibérations du conseil général relatives à des transactions, n'avaient d'effet qu'après leur approbation par une ordonnance du roi rendue, le conseil d'État entendu.

Le législateur s'était montré, ici, plus réservé qu'à l'égard des transactions qui concernent les communes, car l'article 59 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, donne aux préfets le droit d'homologuer, par un arrêté rendu en conseil de préfecture, les transactions consenties par les conseils municipaux, s'il s'agit d'objets mobiliers d'une valeur de 3,000 francs et au dessus. Une disposition analogue avait été proposée, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838;

elle ne fut pas adoptée, par diverses considérations qu'il est inutile de rappeler, car le décret souverain du 25 mars 1852 (*V. Annexe n*° XXXVIII), allant plus loin que la proposition primitive, a donné aux préfets le droit de statuer, sans aucune restriction de nature ni de valeur, sur toutes les transactions qui concernent les départements.

372. L'instruction ministérielle du 5 mai 1852, relative à l'exécution de ce décret (*V. Annexe n*° XLI), a fait connaître aux préfets qu'il n'était rien innové, du reste, quant aux formalités précédemment prescrites, et qui devaient précéder l'homologation, par ordonnance, des transactions sur les droits des départements. Ainsi l'affaire doit, comme auparavant, être soumise à une commission consultative de trois jurisconsultes, et le préfet doit prendre, ensuite, l'avis du conseil de préfecture. « Cette double obligation, » porte l'instruction, « résulte « de l'arrêté du 21 frimaire an XII qui n'est pas abrogé; « elle est, au surplus, justifiée par la nature même de « l'acte dont il s'agit. Transiger, c'est céder une partie « de son droit; il importe donc que vous n'agissiez en « pareille matière qu'avec une extrême réserve, et qu'a« près avoir fait appel aux lumières les plus spéciales.

« Même obligation de rendre compte, que pour les « autorisations d'ester en justice. »

373. Il va sans dire qu'en donnant son approbation à une transaction, le préfet ne pourrait en modifier les termes. C'est là un de ces actes qui n'ont de valeur que par le consentement des parties et aux conditions qu'elles y ont elle-mêmes posées.

374. Si le préfet a, aujourd'hui, le droit d'approuver les transactions délibérées par le conseil général, il a évidemment, aussi, le droit de refuser son approbation, si la transaction proposée lui paraît contraire aux intérêts du département. Ce droit résulte, à nos yeux, de la rédaction

même de l'article 38 de la loi du 10 mai, qui n'accorde de valeur aux délibérations du conseil général qu'après leur homologation par ordonnance royale. Le décret du 25 mars 1852 a délégué l'homologation au préfet, avec ses conditions primitives.

Nous pensons aussi, quoique l'instruction ministérielle ne l'ait pas dit, qu'avant de refuser, le préfet doit s'éclairer des mêmes avis qui auraient dû précéder son approbation, et que son refus doit être déclaré par un arrêté, ne fût-ce que pour que les parties intéressées ne soient pas laissées dans l'incertitude sur la transaction proposée.

§ 5. — *Demandes en annulation d'actes administratifs.*

375. Ce ne sont pas seulement des contestations sur des droits résultant pour eux de décrets de concession d'immeubles, qui peuvent amener les départements à procéder devant le conseil d'État, par la voie contentieuse. Les départements peuvent avoir intérêt à attaquer, soit des décrets en matière administrative qu'ils prétendraient contraires à leurs droits ou n'avoir pas été rendus dans les formes voulues par les lois, soit des décisions ministérielles qu'ils considéreraient comme leur portant préjudice et comme entachées d'excès de pouvoir.

Dans ces différents cas, il ne s'agit plus, comme on voit, d'un litige entre un département et l'État, l'un et l'autre agissant en leur qualité de propriétaires; le département qui se croit lésé par un acte administratif, en appelle du chef de l'État au chef de l'État mieux informé; il en appelle de la décision du ministre à la décision du chef de l'État.

376. C'est le préfet qui, dans ces circonstances, agit au nom du département devant le conseil d'État, mais il doit y être préalablement autorisé par une délibération du conseil général.

Il peut, au premier coup d'œil, paraître extraordinaire qu'un préfet, fonctionnaire subordonné, ait à attaquer un acte de l'autorité supérieure ; mais, on le comprendra facilement, si l'on considère que le préfet, agent du Gouvernement pour l'exécution des lois, est en même temps le représentant du département, et que, si cette dernière qualité lui a été enlevée par le dernier paragraphe de l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, ce n'est que dans le cas exceptionnel prévu par cet article, qu'un autre que lui peut agir au nom du département.

Nous pourrions citer un grand nombre d'exemples de cette mission, accomplie par un préfet, d'attaquer des actes de l'autorité supérieure. Ainsi, et sans remonter à une époque antérieure à la loi du 10 mai 1838, on voit le département de Seine-et-Oise attaquer, par la voie de la tierce opposition, une ordonnance royale rendue sans qu'il eût été entendu dans l'instruction préparatoire, et c'est le préfet qui a représenté le département devant le conseil d'État (*Ordonn. du* **8** *septembre* **1839.** *Préfet de Seine-et-Oise c. ministre de l'intérieur*) ; il en a été de même dans un cas analogue jugé par une ordonnance du 5 septembre 1840 (*De Cheppes c. départ. de la Meuse*). Une décision ministérielle a été attaquée par le département de l'Ain, et ce département a été représenté par le préfet (*Ordonn. du* **6** *février* **1839.** *Départ. de l'Ain c. le domaine*). Le département de Seine-et-Oise a également attaqué une décision ministérielle, et il a été représenté devant le conseil d'État par le préfet (*Ordonn. du* **1er** *septembre* **1841.** *Départ. de Seine-et-Oise c. ministre de l'intérieur*).

377. Nous terminerons sur ce point, en disant que les départements ne peuvent procéder devant le conseil d'État, par la voie contentieuse, que par le ministère d'un avocat au conseil. Cette règle, écrite dans le décret

du 22 juillet 1806, portant règlement sur la procédure devant le conseil d'État, s'applique aux établissements publics comme aux particuliers, et si quelques exceptions y ont été faites, il n'en est aucune qui soit applicable aux départements.

CHAPITRE V.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX AYANT POUR OBJET LE RÈGLEMENT DES DÉPENSES ET DES RECETTES DÉPARTEMENTALES.

SECTION I.

DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES DÉPARTEMENTS.

---

§ 1er. — *Du caractère des dépenses à inscrire au budget départemental (art. 9 de la loi).*

378. L'article 9 de la loi du 10 mai 1838 est ainsi conçu :

Art. 9. Les dépenses à inscrire au budget du département sont :

1° Les dépenses ordinaires pour lesquelles il est créé des ressources annuelles au budget de l'État;

2° Les dépenses facultatives d'utilité départementale;

3° Les dépenses extraordinaires autorisées par des lois spéciales;

4° Les dépenses spéciales mises à la charge des départements ou autorisées par des lois spéciales.

Nous avons dit plus haut, pages 10 et suivantes, à quelle controverse a donné lieu l'appréciation du caractère propre au département, et combien il a fallu de temps pour faire reconnaître que le département n'est pas une simple fraction de l'État, une circonscription administrative créée pour la facilité de l'administration, mais qu'il constitue, au point de vue administratif, une véritable *personne civile*.

Une controverse non moins vive s'est également établie sur le caractère des dépenses que font les départements ; non pas, disons-le tout d'abord, à l'égard de celles appelées *facultatives*, *extraordinaires* ou *spéciales*, car, pour celles-ci, il est impossible de contester leur caractère purement départemental, mais bien à l'égard de celles appelées jusqu'en 1838, *variables*, et depuis 1838, *ordinaires*.

Ces dernières dépenses, dans l'opinion de quelques personnes, ne seraient point des *dépenses départementales* ; elles seraient des *dépenses de l'État*, détachées du budget de l'État, dans le seul but de réduire le chiffre de ce budget. D'autres personnes, allant plus loin encore, considéreraient, comme plus conforme à la vérité des choses, de distraire du budget départemental les dépenses *ordinaires*, et de les reporter au budget de l'État, en même temps que les ressources destinées à y faire face.

On pourrait, d'abord, ne voir dans ces propositions que des questions de doctrine, et, s'il en était ainsi, nous nous abstiendrions de les examiner ; mais la détermination du véritable caractère des dépenses ordinaires des départements se lie trop intimement, ce nous semble, au caractère de la mission donnée par la loi aux conseils généraux, pour que ces questions ne doivent pas être mûrement examinées.

Si l'on se reporte à la discussion, dans les deux Chambres, de la loi du 10 mai 1838, il faut bien reconnaître que les hommes éminents, qui furent chargés des fonctions de rapporteurs, étaient favorables à l'opinion qui ne veut voir dans les dépenses ordinaires des départements que des dépenses d'intérêt général, et non des dépenses d'intérêt départemental.

Ainsi, à la Chambre des pairs, M. le baron Mounier disait :

Sous le titre de *dépenses variables*, on comprend les dépenses propres à chaque département, ainsi que celles de différents services qui se font dans leur intérieur, et dont la comptabilité est spécialisée par département. Il est certaines de ces dépenses qui ont un intéret local, un caractère, si l'on peut s'exprimer ainsi, *départemental*, tandis que d'autres ont un caractère plus général et se rangeraient facilement et aussi naturellement parmi les dépenses de l'État; mais toutes ces dépenses, qualifiées en ce moment de *dépenses variables des départements*, ont un rapport commun et ont été assujetties à une condition commune. On a reconnu que les conseils généraux, par leur connaissance des lieux et des choses, par la mission qui leur était donnée de protéger les intérêts du pays, pouvaient éclairer l'administration supérieure sur la nécessité ou l'avantage des dépenses proposées, et de cette conviction est résulté que les conseils généraux doivent voter ces dépenses et contrôler l'emploi des fonds qui s'y trouvent affectés. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, comme nous le rappelions à l'instant, la plupart de ces dépenses qualifiées de *départementales* touchent essentiellement à *l'administration générale du royaume* On peut dire que c'est un fractionnement du budget de l'État, opéré dans le but de soumettre à un contrôle plus rapproché, plus exact, certaines de ses parties.

Lorsque le projet de loi fut, après son adoption par la Chambre des pairs, porté à la Chambre des députés, le ministre de l'intérieur, dans l'exposé des motifs, s'exprimait ainsi :

C'est encore une attribution qui se rattache à *l'administration générale du royaume*, que le droit conféré aux conseils généraux, de voter *les dépenses variables des départements*. En effet, *presque aucune de ces dépenses n'offre un caractère d'intérêt local*, la plupart, au contraire, touchent essentiellement au maintien de l'ordre public dans le royaume; elles sont partout nécessaires, mais l'étendue des services peut varier suivant les localités.

M. Vivien, rapporteur du projet de loi à la Chambre des députés, s'exprima sur ce point d'une manière plus explicite encore. Il disait :

La loi du 28 messidor an IV a mis certaines dépenses à la charge des départements, en affectant à leur acquittement un nombre déterminé de sols additionnels au principal de la contribution; mais ces dépenses étaient vraiment *une charge* de l'État, et le régime nouveau

avait moins pour but de créer des ressources financières aux départements, que de soulager le budget de l'État et de diminuer en apparence le poids des charges publiques.

Les lois des 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII confirmèrent ces dispositions.

Les départements eurent ainsi leur budget; mais, même après le rétablissement des conseils généraux, le Gouvernement conserva toute autorité sur le règlement des dépenses qui devaient y prendre place.

....

Un principe puisé dans la nature de ces diverses recettes et dépenses domine les dispositions à prendre à leur égard.

Les centimes établis par la loi de finances appartiennent à l'État plus qu'au département; le conseil général est étranger à leur création; ils ne diffèrent en rien des autres impôts votés par les Chambres; ils font partie des contributions générales du royaume.

Les centimes facultatifs, au contraire, sont tout entiers la propriété du département; la loi de finances ne s'en occupe que pour autoriser le conseil général à les voter; ils pourraient n'être pas imposés au département; ils ne doivent donc profiter qu'à lui, et il a droit, par l'organe de ses représentants, d'en régler l'emploi.

Les dépenses qui doivent être imputées sur ces deux natures de contributions ont également un double caractère. *Les unes intéressent l'État autant que le département*; elles font, à vrai dire, partie *des dépenses générales du royaume*, et si elles n'étaient pas imputées sur les budgets départementaux, elles devraient l'être sur celui que vous votez chaque année. Les autres n'ont qu'une utilité relative et circonscrite au département même.

Ce double caractère est déja reconnu en partie par la distinction des dépenses en dépenses *variables* et *facultatives*; mais cette distinction n'est point parfaitement satisfaisante; les dépenses variables comprennent plusieurs objets qui sont réellement facultatifs pour le département.

La loi nouvelle doit rétablir la vérité des choses et consacrer une classification qui impute sur les centimes facultatifs toutes les dépenses qui sont également facultatives, et qui réunisse ensemble et désigne clairement toutes celles auxquelles les centimes de la loi de finances et le fonds commun doivent faire face. Les budgets départementaux seront ainsi plus clairs, plus logiques, si l'on peut dire, et il deviendra plus facile ensuite de déterminer les droits respectifs de l'État et du département sur le vote de chacune des sections.

Ce fut, sans doute, pour appliquer ces principes que l'on évita d'écrire, à l'article 9 de la loi, les mots de *dépenses départementales*, et qu'adoptant une forme plus vague, on

y dit : *Les dépenses à inscrire au budget du département sont.*

Ce n'est qu'en partie seulement, selon nous, que doit être admise la définition des dépenses ordinaires des départements telle qu'elle résulterait des passages des rapports que nous venons de citer.

Nous devons, d'abord, signaler une erreur de date commise par M. Vivien, quant à l'époque à laquelle certaines dépenses ont été mises à la charge des départements, et cette erreur est d'une grande importance, car elle aurait pour effet de faire considérer comme une mesure purement fiscale, comme un artifice de confection de budget, un état de choses établi par la loi même qui créa les départements.

Ce serait la loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) qui, selon M. Vivien, aurait créé les dépenses dites départementales; or, on trouve l'origine de ces dépenses dans des lois antérieures.

Ainsi, le décret du 22 décembre 1789, celui-là même qui établissait les départements, stipulait, par l'article 1er de la section III, que les administrations de département seraient chargées « d'ordonner et de faire exécuter le « payement des dépenses qui seront assignées en chaque « département sur le produit de ces mêmes contribu- « tions. »

La loi du 23 novembre-1er décembre 1790 établit la contribution foncière; celle du 13-19 janvier 1791 établit la contribution personnelle et mobilière; enfin, celle du 10 avril 1791 réglementa l'assiette de l'une et de l'autre de ces deux contributions, et elle porte :

Art. 5. Les départements et les districts fourniront aux frais de perception *et aux dépenses particulières mises à leur charge* par les décrets de l'Assemblée nationale, au moyen de sous et deniers additionnels, en nombre égal sur les contributions foncière et mobilière,

sans que ces accessoires puissent excéder quatre sous pour livre du principal de chacune de ces deux contributions.

Les lois des 14 octobre 1791 et 3 août 1793, relatives à l'assiette des contributions directes, maintinrent le système établi par celle du 10 avril 1791, et les conseils de département continuèrent à pourvoir à leurs dépenses au moyen de sous additionnels.

On voit donc que dès 1789, époque de la création des départements, la législation établit le principe qu'il y aurait des dépenses *à la charge des départements*, et que ce principe fut mis en action par les lois précitées de 1791 et 1793, c'est-à-dire, bien avant l'an IV (1796).

Quelles étaient les dépenses ainsi mises *à la charge des départements ?* C'est ce que n'indiquent pas les actes législatifs du temps, mais elles devaient évidemment être d'une assez grande importance, puisque les conseils de département étaient autorisés à imposer jusqu'à *quatre sous pour livre* du principal des contributions foncière et mobilière, ce qui se traduirait aujourd'hui par les mots *vingt centimes additionnels*.

Cette spécialité de dépenses mises à la charge des départements disparut momentanément, à la vérité, en l'an II (1794). La Convention nationale avait, par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), supprimé les conseils de département, et n'avait conservé que les directoires dont elle faisait un simple instrument politique. Comme conséquence, elle décréta, par la loi du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) :

Art. 1er. La distinction qui avait été faite, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, entre le principal et les sous pour livre additionnels pour les dépenses de département et de district, est et demeure supprimée; lesdits sous pour livre sont réunis

au principal pour ne former qu'une seule masse, et être versés indistinctement au Trésor.

Art. 2. Les frais d'administration des départements et des districts et ceux des tribunaux ou juges, font partie des dépenses générales de la république.

Mais cette confusion des *dépenses d'administration des départements et des districts* avec les dépenses de l'État ne dura pas plus que le pouvoir qui l'avait établie, et presque aussitôt après l'installation du Gouvernement directorial, on rétablit, en la précisant d'une manière plus exacte, la division des dépenses publiques en deux catégories : les unes, qui devaient être à la charge du trésor public, les autres, qui devaient être à la charge des départements. La loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796), après avoir énuméré, dans son article 1er, sous le titre de *Dépenses du Gouvernement*, toutes les dépenses qui devaient être acquittées par le Trésor public, régla, par son article 2,

Que les dépenses des administrations centrales, des corps judiciaires, de la police extérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons, seront *à la charge des départements*, sous le nom de *dépenses d'administration*, et qu'il y serait pourvu par un prélèvement en sous additionnels qui, dans aucun département, ne pourra excéder le cinquième des contributions.

Cette loi est le premier acte *législatif* qui ait donné l'énumération des *dépenses d'administration mises à la charge des départements*, et c'est probablement ce qui aura conduit M. Vivien à penser que c'était cette loi qui, la première aussi, avait imposé ces dépenses aux départements, perdant ainsi de vue que, sauf l'énumération législative de ces dépenses, elle ne faisait que rétablir le système des lois de 1789, 1791 et 1793. C'était le retour à un ordre de choses qui avait paru bon, dès la création des départements, et en y revenant le Directoire exécutif

ne pouvait y être déterminé, comme le pense M. Vivien, par le seul désir *de soulager le budget de l'État et de diminuer en apparence le poids des charges publiques*. L'art de grouper les chiffres n'était pas né à cette époque, et la science financière n'avait pas encore fait assez de progrès pour que l'on crût arriver à présenter les charges publiques comme moins pesantes, par cela que les contributions étaient payées sous divers titres.

Quoique nous ayons établi, dans un précédent chapitre, la série des dispositions législatives qui, après l'an IV (1796), ont successivement statué sur les *dépenses mises à la charge des départements*, nous devons revenir sur ce sujet, afin d'établir à quel point de vue ces dépenses ont été considérées.

La loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797), par son article 1er, divisa les dépenses de la république en quatre classes : *Dépenses générales*, DÉPENSES DÉPARTEMENTALES, *Dépenses des administrations municipales de canton*, *Dépenses communales*.

L'article 3 de la même loi portait que

Les *dépenses départementales* sont celles :
Des administrations centrales;
Des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce;
Des écoles centrales;
De l'entretien et réparation des édifices publics et des prisons;
Des taxations et remises des receveurs et de leurs préposés, et autres dépenses qui intéressent les citoyens des départements.

Cette nomenclature s'écartait peu de celle faite par la loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796); seulement, on doit remarquer qu'elle appela *Dépenses départementales* celles que les lois précédentes avaient appelées *Dépenses d'administration*.

Les administrations centrales n'étaient d'ailleurs pas complétement libres, quant au règlement des *dépenses*

départementales; aux termes de l'article 6 de la loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797), elles n'avaient qu'un droit de proposition, et, d'après l'article 8, elles devaient, dans le cours du mois de prairial, adresser au ministre de l'intérieur l'état des dépenses auxquelles elles avaient à pourvoir, telles qu'elles croyaient devoir les proposer pour l'année suivante. Le ministre examinait cet état, et, après y avoir fait les changements qu'il croyait nécessaires, il l'arrêtait et le faisait repasser aux administrations centrales. C'était déjà, comme l'on voit, le système qui, quarante ans plus tard, devait être confirmé par la loi du 10 mai 1838.

La loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798) n'apporta pas de changement, en ce qui concerne les dépenses départementales, à ce qu'avait réglé celle du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797); par son article 13 elle statua que

Les dépenses départementales sont celles :

1° Des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce;

2° Des administrations centrales;

3° Des écoles centrales et des bibliothèques, muséum, cabinets de physique et d'histoire naturelle, et jardins de botanique en dépendant;

4° De l'entretien et réparation des édifices publics servant à ces établissements et des prisons;

5° Des taxations et remises du receveur (du département) et de ses préposés;

6° Enfin, des autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires à l'administration des départements.

Le Gouvernement consulaire maintint d'abord la classification des dépenses départementales, telle qu'il l'avait trouvée établie; mais bientôt un arrêté des consuls, en date du 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801), modifia profondément ce classement, et divisa ces dépenses en *dépenses fixes* et en *dépenses variables*.

La catégorie des *dépenses fixes* comprit les traitements

des préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, sous-préfets, juges et greffiers des tribunaux. Ces traitements furent considérés comme constituant des dépenses de l'État, qui ne pouvaient dépendre du vote des conseils généraux, et qui devaient être ordonnancées directement par les ministres compétents.

La catégorie des *dépenses variables* comprit les autre dépenses énumérées dans l'article 13 de la loi du 11 frimaire an VI (1er décembre 1798), auxquelles furent ajoutées celles relatives aux enfants trouvés, aux prisons et dépôts de mendicité, et aux frais de justice. Les dépenses variables restèrent soumises au vote des conseils généraux.

La nommenclature des dépenses variables resta la même jusqu'à la fin du Gouvernement impérial. Nous ne dirons rien de ce qui fut fait en 1814 et 1815, époque où les événements politiques étaient plus forts que les principes administratifs, et nous arrivons à la loi de finances du 28 avril 1816.

Cette loi maintint la dénomination de *dépenses variables* qu'elle avait trouvée établie ; elle ne donna pas la nomenclature de ces dépenses, mais nous la trouvons insérée dans l'instruction ministérielle du — avril 1816. D'après cette circulaire, les dépenses variables se composaient :

1° Des frais d'administration de la préfecture, par abonnement; 2° des frais d'administration des sous-préfectures; 3° des dépenses ordinaires et d'entretien des prisons; des dépenses ordinaires et d'entretien de la maison centrale de détention; des dépenses ordinaires et d'entretien du dépôt de mendicité, dans les départements où il en existait; 4° du casernement de la gendarmerie; 5° des dépenses variables ordinaires des cours et tribunaux, lesquelles se composaient tant des réparations purement locatives des bâtiments que des menues dépenses des cours et tribunaux d'après la fixation faite par le ministre de la justice; 6° des dépenses de la compagnie départementale; 7° des réparations et entretien des bâtiments de la préfecture,

des sous-préfectures, des tribunaux, des prisons, de la maison centrale de détention, du dépôt de mendicité, des casernes de la gendarmerie et autres édifices départementaux, ainsi que des routes départementales, des ponts placés sur ces routes, de la navigation et autres réparations d'un intérêt local; 8° des constructions neuves, tant des édifices départementaux que des routes départementales et des ponts placés sur ces routes; 9° des dépenses relatives au culte catholique; 10° du supplément aux frais du culte protestant; 11° des dépenses des enfants trouvés et abandonnés; 12° des établissements thermaux, chemins départementaux et communaux; 13° des encouragements pour les pépinières départementales, les sociétés d'agriculture, les artistes vétérinaires, les élèves sages-femmes; des secours, soit à d'anciens employés, soit aux habitants qui seraient victimes d'incendies, inondations et autres fléaux; 14° des dettes départementales; 15° d'un fonds de réserve pour dépenses imprévues.

Nous ne reproduirons pas les explications que donnait le ministre sur chacune de ces dépenses. Nous nous arrêterons seulement sur celles qui étaient communes à plusieurs départements, savoir : celles des maisons centrales de détention, des cours royales et des frais du culte diocésain.

Les maisons centrales de détention recevant les condamnés de plusieurs départements, les cours royales ayant également dans leur ressort plus d'un département, et les évêchés étant dans le même cas, le contingent des divers départements, dans les dépenses, ne pouvait être réglé que par suite d'un concert préalable entre les préfets. Ces magistrats devaient donc, aux termes de l'instruction, s'entendre préalablement à cet égard.

Dans l'application, le système de dépenses départementales introduit par la loi du 28 avril 1816 présenta, dès le début, de graves difficultés, surtout en ce qui concernait les dépenses communes à plusieurs départements, à l'égard desquelles les préfets ne purent s'entendre. La loi de finances du 25 mars 1817 le modifia donc, et elle centralisa, pour être directement ordonnancées par le

ministre de l'intérieur, les dépenses fixes ou communes ci-après désignées, savoir :

Traitement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

Abonnements des préfectures et sous-préfectures;

Travaux et dépenses des maisons centrales de détention ;

Bâtiments des cours royales;

Travaux aux églises et supplément aux dépenses du clergé dans les diocèses;

Établissements thermaux et sanitaires;

Secours pour cause d'incendie, d'inondation, de grêle et autres fléaux;

Dépenses imprévues, communes à plusieurs départements.

Toutes ces dépenses, distraites des budgets départementaux, devinrent, à proprement parler, des dépenses de l'État, sur lesquelles les conseils généraux ne devaient plus donner qu'un avis; encore le ministre faisait-il remarquer qu'il pourrait se dispenser de prendre cet avis.

Par suite de cette modification, les dépenses variables des départements se trouvèrent réduites à celles ci-après :

Loyers des hôtels de préfecture; contributions; acquisition, entretien et renouvellement du mobilier;

Dépenses ordinaires des prisons, dépôts, secours et ateliers pour remédier à la mendicité ;

Casernement de la gendarmerie; loyers, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux;

Compagnies départementales; travaux des bâtiments des préfectures, tribunaux, prisons, dépôts, casernes et autres édifices départementaux;

Travaux des routes départementales, et autres d'intérêt local, non compris au budget des ponts et chaussées;

Enfants trouvés et abandonnés, sans préjudice du concours des communes;

Encouragements et secours pour les pépinières, sociétés d'agriculture, artistes vétérinaires, cours d'accouchement et autres;

Dettes départementales en numéraire, indemnités de terrains, acquisitions, etc.

Dépenses imprévues de toutes natures.

Le système établi par la loi du 25 mars 1817 fut maintenu par celles du 15 mai 1818 et par les lois de finances subséquentes, jusqu'en 1838. Il n'y a à noter, de changement, que la suppression du budget des dépenses fixes et communes, faite par la loi de finances du 27 juin 1833. Depuis longtemps ce budget n'avait plus de raison d'être, puisque, dès l'origine, les conseils généraux n'avaient eu à s'en occuper que sous forme d'avis.

En résumant ce qui résulte des différentes lois que nous venons de citer, on voit :

Qu'en 1789, les administrations de département furent chargées de pourvoir à certaines dépenses, sur le produit de contributions qu'elles percevraient ;

Qu'en 1791, les départements durent établir des sous additionnels pour pourvoir *aux dépenses particulières mises à leur charge ;*

Qu'en l'an II (1794), les dépenses *d'administration des départements* furent réunies aux dépenses de l'État, par suite de la suppression des conseils généraux ;

Qu'en l'an IV (1796), on rétablit la division entre *les dépenses du Gouvernement* et *les dépenses d'administration* à la charge des départements ;

Qu'en l'an VI (1797), les dépenses d'administration à la charge des départements reçurent le nom de *dépenses départementales ;*

Qu'en l'an X (1801), les dépenses départementales furent divisées en *dépenses fixes* sur lesquelles les conseils généraux n'avaient pas à délibérer, et en *dépenses variables* que ces conseils continuèrent à régler ;

Qu'en 1816, la nomenclature des dépenses variables

comprenait, à la fois, les dépenses propres à un seul département et celles qui concernaient plusieurs départements;

Qu'en 1817, on fit sortir de la nomenclature des dépenses variables celles qui étaient communes à plusieurs départements; que ces dernières furent comprises dans un budget spécial sur lequel le conseil général était seulement consulté, mais que le ministre ordonnançait ces dépenses qui étaient, en fait, devenues dépenses de l'État;

Qu'en 1833, le budget des dépenses fixes et communes fut supprimé, et qu'il ne resta plus que le budget des dépenses variables.

Il est donc clairement établi que, jusqu'à 1838, il y avait une distinction formelle établie par la loi, entre *les dépenses de Gouvernement* et *les dépenses départementales;* distinction si nette et si tranchée que personne, à cette époque, n'eût pu prétendre que les dépenses variables des départements fussent des dépenses de l'État.

Voyons, maintenant, si le système de création des ressources départementales justifie mieux que la classification des dépenses départementales, l'espèce d'assimilation de ces dépenses avec celles de l'État, que l'on voudrait établir, s'il justifierait cette phrase du rapport que nous avons citée: « *Les centimes établis par la loi de finances appartiennent à l'État plus qu'au département.* »

Le décret du 22 décembre 1789, décret d'organisation générale et qui ne pouvait entrer dans les détails de l'administration, se borna à déclarer, en principe, que les administrations de département seraient chargées « d'ordonner et de faire exécuter le payement des dépenses « qui seront assignées en chaque département sur le produit des contributions. » Le nouveau système d'assiette des contributions directes n'était pas établi encore,

en sorte que le trésor dut, d'abord, faire *l'avance* des sommes nécessaires aux divers services mis à la charge des départements.

La loi du 10 avril 1791, qui réglementa l'assiette de la contribution foncière et de la contribution mobilière, décida, par son article 5, que les dépenses particulières mises à la charge des départements seraient acquittées sur le produit « de sous et deniers additionnels, en nom- « bre égal sur les contributions foncière et mobilière, « sans que ces accessoires puissent excéder quatre sous « pour livre du principal de chacune de ces deux contri- « butions. » Ici, comme on voit, ce n'était pas le trésor public qui déléguait aux départements, pour leurs services particuliers, une portion des ressources qui lui appartenaient; c'était le Gouvernement qui autorisait les départements à s'imposer directement, pour ces services, jusqu'à un maximum de quatre sous pour livre. Il y avait donc spécialité dans les ressources comme dans les dépenses.

Cette spécialité fut détruite, il est vrai, par la Convention nationale, mais elle fut *rétablie* aussitôt l'installation du Gouvernement directorial. La loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) disposa que les *dépenses d'administration* seraient à la charge des départements et qu'il y serait pourvu « par un prélèvement en sous additionnels qui, « dans aucun département, ne pourra excéder le cin- « quième des contributions. » C'était le retour au système de 1789 et 1791, mais chaque département restait encore dans un isolement complet, les sous additionnels perçus dans chacun d'eux, étant la seule ressource affectée à ses dépenses. Or, il était impossible qu'il existât partout, entre le produit des quatre sous additionnels et les dépenses auxquelles ce produit devait pourvoir, une relation telle que tous les départements pussent, au moyen

de leurs seules ressources, faire face aux dépenses qui étaient à leur charge. On comprit donc qu'il était indispensable de faire cesser, par la création d'un fonds commun, cette inégalité dans la situation financière des départements.

C'est ce que fit la loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797) dont l'article 9 disposa que « les administrations « départementales imposeraient, par addition à la con- « tribution foncière et personnelle, la somme à laquelle « s'élèveront leurs dépenses, telles qu'elles auront été « arrêtées par les ministres de l'intérieur et de la justice, « jusqu'à concurrence et sans pouvoir excéder les dix « centimes ou deux sous pour livre du principal de ces « deux contributions. » Aux termes de l'article 10, chaque département devait imposer, en sus des centimes ou sous additionnels nécessaires à ses dépenses, cinq centimes ou un sou pour livre du principal de sa contribution foncière et personnelle. Ce dernier fonds était destiné, entre autres, à accorder des suppléments aux départements auxquels le maximum de dix centimes ou deux sous pour livre ne suffirait pas pour leurs dépenses. Le receveur du département était autorisé, par l'article 13, à retenir les centimes ou sous additionnels destinés aux dépenses départementales, et il devait verser à la trésorerie le produit des cinq centimes établis par l'article 10. Enfin, d'après l'article 16, pour les départements auxquels dix centimes ou deux sous pour livre ne suffiraient pas pour leurs dépenses, le ministre de l'intérieur devait constater le supplément qui leur était nécessaire et leur ouvrir, sur la trésorerie, un crédit jusqu'à la concurrence de cette somme.

Telle est la première origine du fonds commun applicable aux dépenses départementales; mais ce fonds commun, pas plus que le fonds spécial à chaque département,

ne constituait pas un prélèvement sur les ressources du trésor; c'était, pour l'un et pour l'autre, le produit de centimes additionnels, établis en sus des contributions perçues pour le compte de l'Etat.

La loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798) maintint et compléta ce système, mais il fut bientôt renversé par la première loi de finances rendue sous le Gouvernement consulaire, celle du 25 ventôse an VIII (17 mars 1800).

Cette dernière loi, par son article 6, autorisa les conseils généraux « à répartir séparément la somme néces- « saire pour leurs dépenses et celles des arrondissements « communaux, d'après la fixation provisoire qui en aura « été faite, sans pouvoir excéder, pour ces objets réunis, « dix centimes par franc du principal. » Mais elle ne maintint pas les dispositions des deux lois précédentes, relatives au fonds commun destiné à secourir les départements dont les ressources propres étaient insuffisantes pour leurs besoins. Chaque département se trouva donc isolé, de nouveau, quant à ses dépenses et à ses ressources. Les mêmes règles furent reproduites par la loi de finances du 21 ventôse an IX (12 mars 1801).

L'arrêté des consuls du 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801) divisa, comme nous l'avons dit plus haut, n° 193, les dépenses départementales en *dépenses fixes* et *dépenses variables*. Cet arrêté décrétait aussi une mesure qui était appliquée déjà, mais qui n'avait pas été consacrée législativement; c'est l'affectation exclusive, au profit des départements, du produit des centimes additionnels imposés pour leurs dépenses; cette disposition résulte de l'article 5, ainsi conçu : « Les fonds restant libres à la fin de chaque « année, sur ceux destinés aux dépenses dont il est parlé « à l'article 3, et aux dépenses variables, en général,

« seront laissés aux préfets, pour être employés en « amélioration des établissements confiés à leur ser- « vice. »

Le produit des centimes imposés pour les dépenses variables, s'il dépassait les besoins constatés dans l'année, n'entrait donc pas au trésor public ; il restait dans la caisse du département comme étant sa propriété. C'est ce que le ministre de l'intérieur déclarait formellement, par une circulaire du 30 ventôse an XII (21 mars 1804), que nous avons déjà citée, mais dont nous croyons devoir reproduire ici un paragraphe :

Plusieurs conseils généraux, quelques préfets même des départements où les centimes additionnels imposés pour les dépenses fixes excèdent le montant de ces dépenses, ont paru croire que cet excédant pouvait suppléer à l'insuffisance présumée des centimes additionnels destinés aux dépenses variables ; c'est une erreur dont il importe que vous préveniez le conseil général. Les fonds imposés pour les dépenses fixes dans chaque département sont des parties de masse commune dont la valeur balance exactement le total général de ces dépenses dans toute la république ; *le fonds des dépenses variables appartient au département où il est imposé.*

La loi de finances du 13 floréal an X (3 mai 1802), comme nous l'avons dit, confirma la division des dépenses départementales en *dépenses fixes* et *dépenses variables*, telle qu'elle avait été faite par l'arrêté consulaire. Pour faire face aux *dépenses fixes*, chaque département *devait*, aux termes de l'article 10 de la loi, s'imposer un nombre de centimes déterminé, dont le produit devait être versé au trésor public pour être ordonnancé par le ministre. Pour faire face aux *dépenses variables*, les conseils généraux furent *autorisés*, par l'article 11, à s'imposer le nombre de centimes additionnels qu'ils jugeraient nécessaire, sans pouvoir cependant excéder le maximum qui devait être annuellement fixé par la loi de finances.

Aucun changement ne fut apporté, jusques et y compris 1808, au mode d'établissement des centimes destinés aux dépenses variables. C'était dans les limites d'un maximum, annuellement fixé par la loi de finances, que ces centimes étaient votés par les conseils généraux, d'après les besoins constatés ; mais il n'en fut plus ainsi à partir de 1809. A cette époque, et par des motifs qu'il serait dificile de retrouver, peut-être par le seul effet du système de centralisation qui se développait alors, un décret du 7 octobre 1809 régla l'ensemble des dépenses départementales variables, et affecta à ces dépenses la somme nécessaire pour y faire face. Comme conséquence, les lois de finances, de 1810 à 1814, ne laissèrent plus aux conseils généraux la faculté de voter des centimes, dans les limites d'un maximum ; elles imposèrent à chaque département le nombre de centimes qu'il devait supporter.

Nous arrivons ainsi au Gouvernement de la Restauration, et nous voyons la première loi de finances de ce Gouvernement, celle du 28 avril 1816, adopter, pour les ressources applicables aux dépenses variables des départements, un système qui participait et de celui de l'an VI (1797), quant au fonds commun, et de celui de 1809, quant à la fixation uniforme du nombre des centimes variables à percevoir. Ainsi, aux termes de l'article 23 de cette loi, sur les centimes additionnels des contributions foncière, personnelle et mobilière, 12 centimes étaient affectés aux dépenses variables des départements. D'après l'article 24, dix de ces centimes étaient mis à la disposition des départements pour être employés suivant les ordonnances des préfets, qui devaient se conformer aux budgets arrêtés par les conseils généraux et approuvés par le ministre de l'intérieur; les deux autres centimes restaient à la disposition du ministre pour venir au se-

cours des départements dont les dépenses variables excéderaient le produit des dix centimes.

Ce n'était plus le système de 1805, où le nombre des centimes à imposer pour couvrir les *dépenses variables* était déterminé, pour chaque département, dans les limites d'un maximum ; ce n'était plus le système de 1810, où le nombre des centimes était *imposé* à chaque département, par la loi de finances, d'après le montant des dépenses à couvrir. La loi de 1816 statua que, dans tous les départements, il serait imposé un nombre égal de centimes affectés aux dépenses variables, et ce nombre fut fixé à dix. Enfin, deux autres centimes furent imposés, pour former un fonds commun, qui devait être réparti par le ministre de l'intérieur entre les départements pour lesquels le produit de dix centimes était insuffisant, ce qui, comme nous l'avons dit, était un retour vers le système de l'an VII (1798).

La loi du 28 avril 1816,comme on l'a vu plus haut, faisait une seule masse des dépenses variables propres à chaque département, et des dépenses de même nature qui étaient communes à plusieurs départements, et c'était aux unes et aux autres que s'appliquait le produit des dix centimes imposés par cette loi. Mais, dès l'année suivante, cette disposition fut modifiée et les dépenses communes à plusieurs départements furent centralisées entre les mains du ministre de l'intérieur ainsi que l'étaient déjà les dépenses fixes. Par suite, une nouvelle distribution des centimes additionnels devenait nécessaire, et la loi de finances du 25 mars 1817 détermina : 1° que sur les centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et mobilière, 14 seraient affectés *aux dépenses départementales fixes, communes ou variables;* 2° que de ces 14 centimes, 6 seraient tenus à la disposition du ministre de l'intérieur, pour être employés, sur ses ordon-

nances, au payement des *dépenses fixes ou communes*; 3° que 6 centimes seraient versés dans les caisses des receveurs généraux des départements, pour être tenus à la disposition des préfets et employés, sur leurs mandats, aux *dépenses variables;* 4° que 2 centimes seraient versés au trésor royal pour, à titre *de fonds commun*, être tenus en totalité à la disposition du ministre de l'intérieur, qui en distribuerait le montant aux départements pour lesquels le produit de 6 centimes ordinaires et des *centimes facultatifs* serait insuffisant.

Cet état de choses fut maintenu jusqu'en 1838, sans autre modification que l'augmentation du nombre des centimes additionnels destinés à l'acquittement des dépenses variables, et nous répéterons ici, à propos des ressources affectées aux dépenses variables, ce que nous disions plus haut, à l'occasion de ces dépenses; c'est que dans aucun des actes législatifs que nous avons rapportés, ces ressources ne sont considérées comme *appartenant à l'Etat*. Partout, au contraire, il y a une division nette et tranchée. La circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 30 ventôse an XII (21 mars 1804), le proclamait hautement; une dernière preuve, si elle était nécessaire, se trouverait dans la disposition des lois de finances d'après laquelle ce qui pouvait rester libre, sur les sommes affectées aux dépenses variables, ne faisait pas retour au trésor, mais restait à la disposition des départements pour être employé l'année suivante.

Voyons maintenant si la loi du 10 mai 1838 a innové à cet égard, si elle a considéré les dépenses *variables*, appelées désormais *dépenses ordinaires*, comme *faisant partie des dépenses générales du royaume*, et si les ressources affectées aux dépenses des départements *ne diffèrent en rien des autres impôts votés par les Chambres*. En nous reportant à la discussion de cette loi, nous trou-

verons que si la rédaction de divers articles diffère de celle qui avait été suivie dans les lois précédentes, il y a eu changement dans les mots bien plus que dans les choses.

Les dépenses des départements avaient été, pendant quelques années, comme nous l'avons vu, divisées en *dépenses fixes ou communes*, *dépenses variables* et *dépenses facultatives*. Les mots de *dépenses variables*, il faut le reconnaître, n'ont jamais eu une signification bien nette ; ils n'avaient de valeur que par leur opposition à ceux de *dépenses fixes*. Mais les dépenses fixes et communes ayant été reportées au budget de l'Etat, la dénomination de *dépenses variables* ne se justifiait plus.

Lors de la présentation de la loi de 1838, le Gouvernement avait donc proposé de donner à cette portion des dépenses départementales le nom de *dépenses obligatoires;* il appliquait ainsi, aux départements, les termes déjà appliqués aux communes par la loi du 18 juillet 1837, qui divise les dépenses des communes en *dépenses obligatoires* et *dépenses facultatives*.

A la Chambre des pairs, les mots de *dépenses obligatoires* furent admis sans objection; mais à la Chambre des députés, le rapporteur, M. Vivien, fut d'avis que ces mots paraissaient emporter une idée trop absolue. Il reconnaissait que le Gouvernement devait conserver le droit, qu'il avait toujours exercé pour les dépenses variables, d'inscrire d'office au budget celles que le conseil général aurait omis d'y porter et d'augmenter les crédits afférents à celles que ce conseil aurait insuffisamment dotées; mais il faisait remarquer, en même temps, que la quotité des ressources applicables à cette nature de dépenses étant déterminée, chaque année, par la loi de finances, sans que les conseils généraux pussent les accroî-

tre, le Gouvernement ne pouvait exercer son droit que dans la limite des ressources. Or, la qualification d'*obligatoires*, selon lui, ne se conciliait plus avec un droit limité, et il proposait de le remplacer par le mot d'*ordinaires*.

Cet amendement fut adopté, parce que, en réalité, il ne changeait rien au fond des choses.

Le système de création des ressources affectées aux *dépenses variables*, devenues *dépenses ordinaires*, fut également conservé tel qu'il existait depuis 1817. Aux termes de l'article 10 de la loi présentée, la loi de finances devait, chaque année, déterminer le nombre des centimes additionnels affectés aux dépenses ordinaires des départements, ainsi que de ceux destinés à former le fonds commun. La seule innovation consista dans une affectation plus précise, donnée au produit de ces ressources, qui furent réservées exclusivement aux dépenses ordinaires.

Rien donc, dans la loi du 10 mai 1838, ne paraît avoir changé le caractère, ni des dépenses ordinaires des départements, ni des ressources affectées à ces dépenses.

A la vérité, les rédacteurs de cette loi ont évité de se servir des mots *dépenses départementales*, employés dans les lois précédentes; mais parce que, à l'article 9 on a écrit : *les dépenses à inscrire au budget du département sont*, au lieu d'écrire, comme précédemment : *les dépenses départementales sont*, ce simple changement de rédaction pourrait-il être considéré comme ayant transformé les *dépenses des départemens* en *dépenses de l'État?* Évidemment non, et pour apporter une aussi importante modification au système de toute la législation précédente, il aurait fallu que la loi nouvelle l'exprimât en termes explicites et formels.

Si, d'ailleurs, on avait, en 1838, considéré les dépenses des départements comme étant réellement des dépenses de l'État, placées seulement sous le contrôle des conseils généraux, ce n'est pas ainsi qu'on eût procédé, pour la création des ressources sur lesquelles il devait être pourvu à ces dépenses. On n'eût pas imposé, sur chaque département, des centimes additionnels qui se perçoivent sur les contribuables de ce département. On aurait, au contraire, fait, pour ces dépenses, ce que l'État fait pour les dépenses portées au budget général; on aurait, chaque année, mis à la disposition des préfets, sur les ressources générales du budget de l'État, la somme nécessaire pour acquitter les dépenses de la première section des budgets départementaux. Le législateur de 1838 ne l'a pas fait; il a maintenu à la charge des contribuables de chaque département, le montant des dépenses ordinaires, parce que, malgré les opinions diverses exprimées dans le cours de la discussion, il a considéré ces dépenses comme *départementales*, ainsi que l'avaient fait les auteurs de toutes les lois précédentes, à partir de 1789.

Mais, a-t-il été dit dans le rapport sur la loi du 10 mai 1838, les dépenses ordinaires intéressent l'État autant que le département, à ce point que, si elles n'étaient pas imputées sur les budgets départementaux, elles devraient l'être sur celui de l'État.

Cela est vrai pour le plus grand nombre, peut-être, des dépenses comprises dans la nomenclature donnée par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838. Elles sont indispensables; elles ne pourraient être supprimées, sans que l'État, c'est-à-dire, le corps social tout entier, en souffrît notablement. Mais n'en est-il pas de même d'un certain nombre des dépenses que la loi du 18 juillet 1837 met, d'une manière obligatoire, à la charge des communes? Il suf-

fira de citer les frais de registres de l'état civil, le traitement des commissaires de police, le loyer du local de la justice de paix, les dépenses relatives à l'instruction publique, l'indemnité de logement aux curés et desservants, les secours aux fabriques des églises, le contingent de la commune dans la dépense des enfants trouvés et des aliénés. Si, par impossible, les conseils municipaux cessaient d'inscrire ces dépenses à leurs budgets, est-ce que l'État, c'est-à-dire la société, n'en souffrirait pas? Cela a été si bien compris, que la loi donne au Gouvernement le droit d'inscrire d'office ces dépenses sur les budgets des communes. Mais, de ce qu'elles intéressent l'État, en a-t-on jamais tiré cette conclusion, que ce sont des dépenses de l'État mises à tort à la charge des communes, et qui devraient rentrer au budget de l'État? Non, sans doute, et ce qu'on ne dit pas des dépenses communales, ne nous paraît pas pouvoir être dit, davantage, des dépenses départementales.

En résumé, nous croyons qu'on donne aux paroles des honorables rapporteurs de la loi du 10 mai 1838 une portée qu'elles n'ont pas, lorsqu'on veut en conclure que les dépenses ordinaires des départements sont des dépenses de l'État, détachées du budget général, dans un simple intérêt de plus facile administration. Nous appuyant, au contraire, sur l'ensemble de la loi du 10 mai 1838, qui s'écarte sur si peu de points de la législation précédente, nous pensons que les dépenses ordinaires des départements sont ce qu'étaient en 1789 et 1791 *les dépenses mises à la charge des départements*, en l'an IV *les dépenses d'administration*, en l'an VI *les dépenses départementales*, en l'an X jusqu'en 1838 *les dépenses variables*, c'est-à-dire, des *dépenses départementales*, mais dont la plupart sont trop intimement liées à l'intérêt général, pour que le Gouvernement ne dût pas être armé,

à leur égard, d'un droit de contrôle, et, au besoin, de coërcition. Ce droit, le Gouvernement l'exerçait sous l'empire de la législation précédente; il a été consacré en termes explicites par la loi du 10 mai 1838, article 14; mais, sur ce point comme sur presque tous les autres, cette loi n'a rien créé; elle n'a fait que colliger et mettre en meilleur ordre les dispositions en vigueur sur *les dépenses variables* des départements, dépenses qu'elle a conservées en leur donnant le nom de *dépenses ordinaires*.

Un dernier mot maintenant sur l'idée, quelquefois mise en avant, dans ces derniers temps, d'enlever au budget départemental tout ou partie des dépenses ordinaires pour les reporter au budget général de l'État.

Quels sont les motifs qui pourraient commander cette mesure?

Laissons de côté, tout d'abord, la considération que ces dépenses ne sont pas *des dépenses départementales*, que ce sont *des dépenses de l'État*, et qu'il serait plus conforme à la vérité des choses de les inscrire au budget de l'État. C'est là une considération contestable *en théorie*, qui, *en pratique*, n'a été admise, par aucun de nos législateurs, de 1789 à 1838, et il faudrait, ce nous semble, des raisons plus fondées que celles tirées d'un point de doctrine controversé, pour détruire un ordre de choses qui dure depuis si longtemps.

Pense-t-on que ces dépenses seraient mieux faites, qu'elles seraient administrées avec plus d'économie, en rentrant sous l'action directe de l'État, qu'elles ne le sont sous le vote des conseils généraux? On se trompe fort, selon nous.

Quant à l'exécution des services auxquels s'appliquent ces dépenses, elle est aujourd'hui dans les mains du préfet, qui fait emploi des crédits votés par le conseil géné-

ral et approuvés par le décret portant règlement du budget; dans le système proposé, ce serait encore le préfet qui ferait emploi des crédits mis à sa disposition par le ministre de l'intérieur; rien de changé sur ce point.

Quant à l'économie, il suffit de suivre la nomenclature des dépenses que l'on propose de reporter au budget de l'État, pour reconnaître qu'il n'en est aucune à l'égard de laquelle on puisse reprocher aux conseils généraux de tendre à les augmenter. On sait, au contraire, que si quelques-unes de ces dépenses se sont accrues depuis quelques années, c'est parce que les conseils généraux ont dû, dans leurs votes, céder aux prescriptions de l'administration centrale. Si la dépense des prisons qui, en 1839, était de 5,268,330 francs, s'est élevée, en 1852, à 7,514,118 francs, n'est-ce pas parce que, outre l'augmentation graduelle du nombre des détenus, le ministre de l'intérieur a exigé que le régime des prisons fût amélioré, à ce point que l'on pourrait se demander si l'on n'a pas dépassé la mesure? Si la dépense des enfants trouvés qui, en 1839, était de 4,295,756 fr., s'est élevée, en 1852, à 5,072,822 francs, n'est-ce pas parce que le ministre a voulu que les nourrices et nourriciers fussent mieux rétribués, et parce qu'à la dépense des enfants trouvés et abandonnés, il a ajouté celle des orphelins pauvres? Sur ce chapitre de dépense, on a quelquefois reproché à certains conseils généraux de dispenser trop facilement les communes, du contingent qui peut leur être imposé, et d'accroître ainsi les charges de la première section. Ce reproche est le résultat d'une erreur. On a perdu de vue que les instructions ministérielles, renouvelées chaque année, fixent à un cinquième, au maximum, la part contributive qui peut être demandée aux communes, et décident, en même temps,

que si un conseil général veut, en raison de la situation financière des communes, les exonérer de tout ou partie de leur contingent, le montant de ce dégrèvement ne devra pas être compris à la première section, mais porté à la seconde, attendu que c'est là une dépense purement facultative. Si, enfin, la dépense des aliénés qui, en 1839, était de 1,801,127 francs, s'est élevée, en 1852, à 4,160,199 francs, n'est-ce pas parce que la loi du 30 juin 1838 a créé un service entièrement nouveau, et que ce service s'est graduellement développé, non-seulement sous l'inspiration de considérations d'humanité que les membres des conseils généraux ne pouvaient ne pas apprécier, mais encore sous l'impulsion des instructions ministérielles. On le voit donc, le transport au budget de l'État, des différentes dépenses dont il s'agit, ne peut pas faire espérer des économies, lorsque le chiffre en serait fixé, chaque année, par les agents directs de l'État, affranchis du contrôle des conseils généraux.

Mais à qui donc profiterait cette mesure radicale? Est-ce aux départements? Non, car, par une conséquence toute logique, on reconnaît qu'il faudrait reporter également au budget de l'État, en recette, une partie des centimes ordinaires et du fonds commun. Est-ce à l'État? Non, car s'il voit accroître ses recettes, il verra aussi accroître ses dépenses. Est-ce enfin aux contribuables? Non, car les dépenses ainsi transportées du budget départemental au budget de l'État, sont des dépenses nécessaires, qui ne peuvent être supprimées, et qui devront, par conséquent, être payées. Or, il importe assez peu, aux contribuables, de les payer à titre de *depenses de l'État* ou de *dépenses départementales*. Convient-il, dès lors, de détruire un système qui fonctionne depuis plus de soixante ans, lorsque l'innovation ne présente que des avantages tout à fait contestables?

Le changement proposé soulèverait, d'ailleurs, une dificulté extrêmement grave, que l'on semble perdre de vue.

Presque tous les départements ont fait, depuis quinze ans surtout, des dépenses considérables pour la construction de prisons départementales et d'asiles d'aliénés, pour la construction ou l'acquisition d'hôtels de préfecture et de sous-préfecture ainsi que de casernes de gendarmerie. Il en est qui ont consacré à ces dépenses jusqu'à cinq et six millions, qu'ils ont prélevés, non sur les ressources de la première section, mais sur le produit, soit de leurs centimes facultatifs, soit, et bien plus souvent, sur celui d'impositions extraordinaires autorisées par des lois spéciales.

Certes, ces départements sont, bien légalement et bien légitimement, propriétaires de ces édifices; il en est de même de ceux qu'ils possèdent en vertu du décret du 9 avril 1811, et qui leur ont été concédés, dit le décret, *en pleine propriété*. Suffira-t-il d'une simple disposition d'une loi de finances reportant au budget de l'État certaines dépenses départementales, pour que les édifices nécessaires aux services que ces dépenses desservent, deviennent la propriété de l'État? Évidemment non, car aucune loi, hors des temps révolutionnaires, ne peut toucher aux droits de propriété. Il faudrait donc que, pour continuer les services placés désormais entre ses mains, l'État achetât les édifices qui sont la propriété des départements, ce qui constituerait une dépense très-considérable, ou bien qu'il en payât le loyer, ce qui serait une source fréquente de contestations.

Nous résumerons cette discussion en disant que, sous tous les rapports, il importe, selon nous, de maintenir intact le système établi à l'époque même de la création des départements, amélioré en l'an VIII, mieux ordonné

en 1838, et qui, depuis cette dernière époque, surtout, fonctionne d'une manière satisfaisante, sauf en un seul point sur lequel nous aurons occasion de revenir.

§ 2.—*De l'ensemble des ressources départementales* (*art.* 10 *de la loi*).

379. Après avoir indiqué, à l'article 9 de la loi, quelles sont les dépenses à inscrire au budget du département, le législateur devait indiquer les ressources au moyen desquelles il serait pourvu à ces dépenses : c'est ce qu'il a fait à l'article 10, ainsi conçu :

Art. 10. Les recettes du département se composent :

1° Du produit des centimes additionnels aux contributions directes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires des départements, et de la part allouée au département dans le fonds commun établi par la même loi ;

2° Du produit des centimes additionnels facultatifs votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances ;

3° Du produit des centimes additionnels extraordinaires imposés en vertu de lois spéciales ;

4° Du produit des centimes additionnels affectés par les lois générales à diverses branches du service public ;

5° Du revenu et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental ;

6° Du revenu et du produit des autres propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières ;

7° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ;

8° Du produit des droits de péage autorisés par le Gouvernement au profit du département, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département par les lois.

Ces différents articles de recette se représenteront lorsque nous nous occuperons des diverses parties du budget départemental ; c'est alors seulement que nous entrerons dans les développements dont ils sont susceptibles.

§ 3.—*Du vote des centimes additionnels autorisés par les lois* (*art.* 3 *de la loi*).

380. L'article 3 de la loi du 10 mai 1838 porte :

Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

Nous devons faire remarquer, d'abord, que, bien que la rédaction de cet article paraisse étendre l'action des conseils généraux aux centimes additionnels, de toute nature, qui ont pour objet des dépenses départementales, ces conseils n'ont cependant à voter ni les centimes *ordinaires* affectés aux *dépenses ordinaires* des départements, ni les centimes du *fonds commun*. Ces centimes, en effet, ne sont pas seulement *autorisés* par la loi annuelle des finances; ils sont *établis* par cette loi, à titre obligatoire, sans que l'intervention préalable des conseils généraux soit nécessaire, sans que cette intervention pût augmenter ou diminuer le nombre de ces centimes. Il ne saurait en être autrement, puisqu'ils sont destinés à l'acquittement de dépenses qui ne sont pas facultatives, et que le conseil général ne pourrait se dispenser d'assurer, sans que le Gouvernement dût y pourvoir d'office; il était donc indispensable que le recouvrement des centimes additionnels ordinaires fût toujours assuré, dans leur intégralité.

381. Mais il n'en est pas de même des autres centimes additionnels, destinés à pourvoir à des dépenses que le conseil général peut faire ou ne pas faire, selon que l'intérêt du département lui paraît le commander. Ici l'établissement des centimes additionnels est seulement *autorisé*, ainsi que l'exprime l'article de loi que nous examinons; le conseil général peut user ou ne pas user de l'autorisation que lui ont donnée préalablement, la loi de finances pour les centimes facultatifs, des lois spéciales pour les centimes

extraordinaires; il faut donc qu'à chaque session, il examine ce qu'exigent les intérêts du département, et qu'il vote, s'il y a lieu, les centimes à imposer, dans les limites fixées par les lois d'autorisation. Ce vote, pour être exécutoire, n'a besoin d'aucune autorisation subséquente, puisqu'il n'est que l'application d'une autorisation préalablement donnée par la loi; mais il est indispensable qu'il soit exprimé dans une délibération formelle, pour que l'autorité chargée de l'assiette de l'impôt, puisse comprendre ces centimes dans les rôles.

382. Les centimes additionnels que les conseils généraux peuvent avoir à voter sont :

1° Les centimes appelés *facultatifs*, et qui, autorisés annuellement par la loi de finances, sont destinés à des dépenses *facultatives d'utilité départementale*;

2° Les centimes affectés aux dépenses du *cadastre*, qui sont également autorisés chaque année par la loi de finances;

3° Les centimes affectés aux dépenses de *l'instruction primaire*, et qui sont établis en vertu des lois des 28 juin 1833 et 15 mars 1850;

4° Les centimes affectés aux dépenses *des chemins vicinaux*, et qui sont annuellement autorisés par la loi de finances, en exécution de la loi du 21 mai 1836;

5° Les centimes *extraordinaires* destinés aux dépenses d'utilité départementale, pour lesquels le produit des centimes facultatifs est insuffisant, et dont l'établissement a été autorisé par des lois spéciales.

383. Aussitôt après que le conseil général a émis son vote, et sans qu'il soit besoin d'autre autorisation, comme nous l'avons dit, le directeur des contributions directes, sur les indications données par le préfet, comprend les centimes additionnels votés, au nombre de ceux qui sont à établir dans les rôles. Il n'est qu'un cas où il y aurait

lieu de ne pas donner cours au vote, ce serait celui où, par erreur ou autrement, le conseil général aurait dépassé, dans son vote, les limites fixées par la loi. Ici, évidemment, l'autorité chargée de l'exécution de la délibération devrait, d'office, en restreindre l'effet dans les limites légales.

Nous verrons ultérieurement, et lorsque nous aurons à nous occuper des dépenses auxquelles elles sont destinées à pourvoir, quelles sont les règles qui régissent la création de ces diverses natures de ressources.

SECTION II.

DE LA FORME DU BUDGET DÉPARTEMENTAL (ART. 11, 16 ET 19 DE LA LOI).

384. Sous la législation précédente, les dépenses et les recettes départementales étaient, comme nous l'avons dit plus haut, n° 216, établies dans deux budgets distincts et séparés. L'un était intitulé *Budget des dépenses variables ordinaires*, et les dépenses à y inscrire étaient imputables : 1° sur les centimes additionnels ordinaires mis à la disposition de chaque département ; 2° sur la somme accordée dans la répartition du fonds commun ; 3° sur les ressources éventuelles appartenant au département. L'autre budget était intitulé *Budget des dépenses facultatives et extraordinaires d'utilité départementale*, et les dépenses qui pouvaient y être inscrites étaient imputables sur les centimes facultatifs votés par le conseil général en vertu de la loi annuelle de finances, et sur les centimes extraordinaires imposés conformément aux lois spéciales provoquées par les conseils généraux.

Nous rappellerons aussi que la nomenclature des *dépenses variables* comprenait, non-seulement celles qui sont de nature à se renouveler annuellement, mais encore

les dépenses de construction et d'acquisition des édifices départementaux, ainsi que celles de construction de nouvelles routes départementales ; enfin, d'après les règles établies, lorsque les ressources affectées aux dépenses variables dépassaient le montant des ces dépenses, l'excédant pouvait être appliqué aux dépenses facultatives. En un mot, l'existence de deux budgets était à peu près nominale, puisqu'il y avait, jusqu'à un certain point, promiscuité entre les ressources affectées à l'un et à l'autre.

385. Dans le projet qui est devenu la loi du 10 mai 1838, le Gouvernement avait proposé de maintenir ce système ; mais à la Chambre des pairs, déjà, tout en conservant l'existence de deux budgets, on apporta au projet un changement important, en ce qu'on élimina des dépenses variables, toutes celles qui avaient pour objet des acquisitions ou des constructions d'édifices, ainsi que les travaux neufs des routes départementales ; ces dépenses se trouvaient donc rangées, implicitement, parmi les dépenses facultatives.

A la Chambre des députés, on voulut établir une distinction plus tranchée, encore, entre ces deux catégories de dépenses, ainsi qu'entre les ressources destinées à y pourvoir. L'État, disait-on, met annuellement à la disposition des départements le produit d'un certain nombre de centimes additionnels pour faire face à des dépenses qui sont, en grande partie, d'*intérêt général ;* il ne faut pas que cette ressource puisse être employée à des dépenses qui soient d'*intérêt purement départemental ;* il faut, au contraire, qu'il y ait spécialité absolue dans l'application du produit des centimes ordinaires. Il fut donc décidé qu'il n'y aurait qu'un seul budget, mais qu'il serait divisé en sections. C'est ce que porte l'article 11 de la loi, ainsi conçu :

Art. 11. Le budget du département est présenté par le préfet, dé-

libéré par le conseil général et réglé définitivement par ordonnance royale. Il est divisé en sections.

Pour l'exécution de cette disposition, le cadre du budget départemental a été divisé en six sections, parfaitement distinctes l'une de l'autre, chacune ayant ses ressources spéciales. Dans la première section s'inscrivent les dépenses *ordinaires;* dans la seconde, les dépenses *facultatives d'utilité départementale;* dans la troisième, les dépenses *extraordinaires*, celles auxquelles n'auraient pas suffi les ressources de la deuxième sectionet pour lesquelles il serait créé des ressources spéciales; dans la quatrième section s'inscrivent les dépenses qui ont pour objet le concours du département dans les travaux des *chemins vicinaux;* la cinquième a pour objet les dépenses de l'*instruction primaire* auxquelles les départements sont également appelés à concourir; enfin, à la sixième section s'inscrivent les dépenses du *cadastre*.

Chacune des sections est divisée en sous-chapitres et articles. La dénomination de *sous-chapitre*, appliquée aux divisions des sections du budget départemental, a été motivée par la nécessité d'éviter une confusion qui, sans cela, aurait pu s'introduire dans les indications de la comptabilité. En effet, comme nous le dirons plus bas, les dépenses et les ressources départementales sont, dans les lois de finances, inscrites au budget spécial du ministère de l'intérieur, et ce budget est divisé en chapitres. Chacune des sections du budget départemental forme un des chapitres du budget du ministère de l'intérieur; il a donc paru nécessaire que les divisions de chaque section du budget départemental portassent la dénomination de *sous-chapitres*.

386. Chaque année, à l'approche de la session des conseils généraux, le ministre de l'intérieur adresse aux préfets les instructions qu'il croit leur être nécessaires,

pour les guider dans la rédaction du budget de l'année suivante. Nous aurons à nous référer, sur plusieurs points, à ces instructions, dont la plus récente est en date du 29 juillet 1854 (*V. Annexe n° XLIX*). Nous allons, maintenant, nous occuper successivement de chacune des six sections du budget départemental auxquelles ces instructions se rapportent.

SECTION III.

DES DÉPENSES ORDINAIRES ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR.

§ 1. — *De l'ensemble des dépenses ordinaires et des ressources destinées à y pourvoir (art. 12, 13, 14, 15, 21, 22 et 28 de la loi).*

387. L'article 12 de la loi du 10 mai 1838 porte :

La première section comprend les dépenses ordinaires suivantes.

Nous allons avoir à suivre la nomenclature des dépenses qui peuvent être inscrites dans cette section du budget, mais nous devons d'abord faire ressortir les caractères généraux que le législateur a imposés à cette nomenclature.

Abandonnant l'ancienne dénomination de *dépenses variables* qui, comme nous l'avons déjà dit, n'avait plus de signification depuis qu'elle n'était plus opposée à celle de *dépenses fixes ;* ne croyant pas devoir adopter, par des considérations que nous avons fait connaître, n° 221, la dénomination de *dépenses obligatoires* que le Gouvernement avait proposée, le législateur attribua aux dépenses qu'il rangeait dans la première section du budget départemental, le nom de *dépenses ordinaires*, parce qu'elles sont de nature à se renouveler, les unes, chaque année, et c'est le plus grand nombre, les autres à des époques périodiques assez rapprochées.

388. Mais ce qui est surtout à remarquer, c'est que le législateur a voulu que la nomenclature des dépenses ordinaires fût, non pas simplement *énonciative*, mais bien absolument *limitative*. Ainsi, d'une part, l'article 12 ne dit pas en termes généraux : la première section comprend *les dépenses ordinaires des départements;* il dit, en termes précis : *les dépenses ordinaires suivantes*. La valeur restrictive de ces derniers mots se comprend mieux encore, lorsqu'on se rappelle que le Gouvernement avait proposé de terminer cet article par un paragraphe ainsi conçu :

Et généralement toutes les dépenses mises à la charge des départements par les lois et règlements.

Or, ce paragraphe fut supprimé, non pas, sans doute, pour empêcher que, par la suite, d'autres dépenses ne fussent, par des lois spéciales, ajoutées à la nomenclature portée en l'article 12, mais pour qu'il fût bien compris que cette nomenclature était complète, au moment où le législateur l'arrêtait. Il dut donc être entendu qu'aucune dépense ne pourrait être inscrite à la première section, si elle n'était expressément comprise dans l'énumération faite par l'article 12, ou si elle n'était ajoutée à cette énumération par une loi postérieure à celle qui nous occupe.

Enfin, comme si la rédaction donnée au premier paragraphe de l'article 12 avait paru n'être pas encore assez précise, on ajouta au projet du Gouvernement une disposition devenue l'article 15, et qui est ainsi conçue :

Aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans la première section du budget.

On rendait impossible, ainsi, ce qui se pratiquait dans le système précédent, et ce qu'on considérait comme un abus, l'application à des dépenses d'intérêt *purement*

départemental et local, des ressources que la loi de finances créait annuellement pour les dépenses qui peuvent, jusqu'à un certain point, être considérées comme étant d'*intérêt général*.

389. Mais, puisque les dépenses de la première section ne sont pas exclusivement *d'intérêt départemental;* puisque, comme on l'avait dit dans le cours de la discussion, ces dépenses ne pourraient être supprimées par les conseils généraux ou même votées d'une manière insuffisante sans que l'intérêt général en souffrît, il fallait que le Gouvernement eût la possibilité de redresser, à cet égard, les erreurs que les conseils généraux pourraient commettre. C'est à quoi il a été pourvu par l'article 14 de la loi portant que :

Les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, aux termes de l'article 12, *peuvent y être inscrites ou être augmentées d'office par l'ordonnance qui règle le budget.*

390. Une limite a cependant été posée au droit attribué au Gouvernement, par la dernière partie du même article de loi ; c'est qu'en inscrivant, d'office, les dépenses qui auraient été omises par le conseil général, ou bien en augmentant, d'office, les crédits que le Gouvernement jugerait insuffisants, il n'exercerait son action que *jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir*. Cette restriction à l'action du Gouvernement est fondée, d'ailleurs, sur la corrélation qui existe entre les ressources et les dépenses de la première section ; les ressources sont créées au moyen de l'attribution annuellement faite aux départements, du produit d'un certain nombre de centimes additionnels ; l'autorité qui règle le budget doit avoir le droit de veiller à ce que ces ressources soient employées de manière à satisfaire aux besoins des intérêts généraux, mais non pas celui d'imposer d'office des dépenses qui excéderaient les ressources.

391. Un exemple fera mieux comprendre comment le ministre procède lorsque, en préparant le règlement d'un budget, il croit devoir proposer à l'Empereur d'user de la faculté qui lui est accordée par l'article 14 de la loi.

L'ensemble des ressources mises à la disposition du département de...., pour faire face aux dépenses à porter à la première section du budget, s'élève à 400,000 fr. Le conseil général estime que cette somme n'est pas suffisante pour doter tous les services; il laisse donc sans dotation quelques-uns des services qui lui paraissent les moins urgents, comme seraient les dépenses des archives départementales et les frais de route accordés aux voyageurs indigents, et il restreint dans de très-étroites limites les crédits affectés aux dépenses des enfants trouvés et des aliénés. Le ministre, lorsqu'il reçoit ce budget, reconnaît qu'il est indispensable d'assurer la garde et la conservation des archives, et qu'une somme de 3,000 francs est nécessaire à cet effet; que, d'un autre côté, il est impossible de ne pas rembourser aux communes les avances qu'elles ont faites pour le secours de 30 centimes par myriamètre que la loi accorde aux voyageurs indigents, et qu'il est nécessaire d'ouvrir à cet effet un crédit de 2,000 francs. Le ministre reconnaît, de plus, que, pour faire face complétement aux besoins des services des enfants trouvés et des aliénés, il est indispensable d'augmenter de 10,000 francs chacun des crédits proposés par le conseil général pour ces dépenses. Le ministre propose donc à l'Empereur d'inscrire d'office à la première section du budget du département de.....: 1° un crédit de 3,000 francs pour le service des archives départementales, 2° un crédit de 2,000 francs pour les frais de route des voyageurs indigents; il propose également d'augmenter d'office: 1° de 10,000 francs le crédit

affecté par le conseil général au service des enfants trouvés, et, 2° de 10,000 francs, également, le crédit affecté au service des aliénés. Les dépenses de la première section se trouvent donc augmentées de 25,000 fr. Mais, comme le ministre, qui a déjà distribué le fonds commun, n'a plus à sa disposition aucun moyen d'accroître les ressources affectées aux dépenses de cette section ; comme, d'un autre côté, il ne peut proposer à l'Empereur d'user du droit que lui donne l'article 14 que *jusqu'à concurrence du montant des ressources*, le ministre est obligé de rechercher quels sont les articles de dépenses sur lesquels il pourrait réduire de 25,000 fr. les propositions du conseil général. Le service de l'entretien des routes départementales sera, nous le supposons, celui qui paraîtra devoir le moins souffrir d'une réduction ; en conséquence, le ministre propose à l'Empereur de réduire de 25,000 francs le crédit ouvert par le conseil général à cet article de dépenses, et l'équilibre se trouve rétabli.

392. Il est arrivé quelquefois, mais rarement, qu'un conseil général qui considérait l'ensemble des ressources affectées à la première section du budget comme insuffisant, au lieu de laisser certains articles sans dotation, ou de doter d'autres articles d'une manière trop restreinte, proposait, au contraire, de doter tous les services comme lui paraissaient l'exiger les besoins de ces services ; les dépenses se trouvaient ainsi supérieures aux ressources, ce qui, dans la balance, faisait ressortir un déficit.

Cette manière de procéder est contraire aux règles les plus élémentaires de toute comptabilité administrative, et le ministre ne pouvait proposer d'approuver un budget ainsi établi, puisque c'eût été autoriser des dépenses pour lesquelles il n'existait pas de ressources. Il a donc

dû proposer de réduire certains articles de dépenses, d'une somme égale au montant du déficit, ce qui rétablissait l'équilibre.

393. Nous avons à nous occuper, maintenant, des ressources que la loi affecte aux dépenses de la première section des budgets départementaux. Elles sont énumérées en ces termes dans l'article 13 de la loi du 10 mai 1838 :

Il est pourvu à ces dépenses au moyen,
1° Des centimes affectés à cet emploi par la loi de finances ;
2° De la part allouée au département dans le fonds commun ;
3° Des produits éventuels énoncés aux nos 6, 7 et 8 de l'article 10.

A ces ressources *annuelles*, vient quelquefois s'en ajouter une autre qui se trouve indiquée dans l'article 21 de la loi ; ce sont les fonds restés libres sur l'exercice pénultième, et qui doivent, alors, former le premier article des recettes du budget que l'on prépare.

Nous allons entrer dans quelques développements sur ces diverses natures de ressources, mais nous ne parlerons qu'en dernier lieu du fonds commun, attendu que ce fonds ne vient que comme supplément à toutes les autres ressources.

1. — Fonds libres.

394. Les fonds libres sont le résultat, soit de l'abandon définitif d'une dépense d'abord projetée, soit d'économies faites, en cours d'exécution, sur des dépenses allouées au budget.

Ainsi, par exemple, au budget du département de...., pour 1852, un crédit de 20,000 francs avait été ouvert à la première section, pour grosses réparations à un édifice départemental. Au moment de mettre la main à l'œuvre, on reconnaît que cet édifice ne peut être réparé ; les 20,000 francs restent sans emploi et deviennent des fonds libres. Ainsi, encore, un crédit de 40,000 francs

avait été ouvert au même budget, pour les dépenses des enfants trouvés ; une diminution dans le nombre des expositions ou quelque autre amélioration introduite dans ce service, a réduit la dépense à 30,000 francs ; il en résulte une économie de 10.000 francs qui constitue également des fonds libres.

395. Ce n'est cependant qu'à la clôture de l'exercice et par l'apûrement des comptes, que des fonds restés ainsi sans emploi peuvent être déclarés *fonds libres*. Or, comme nous le verrons lorsque nous nous occuperons du règlement des comptes départementaux, la clôture de l'exercice, pour l'ordonnancement et le mandatement, a été fixée au 31 mai qui suit l'expiration de l'année dont le budget porte le millésime. Ainsi donc, pour l'année 1852, l'exercice a été clos le 31 mai 1853 ; les comptes de cet exercice ont été soumis aux conseils généraux dans la session qui a eu lieu au mois de septembre 1853, et le conseil général du département de..... a pu considérer comme fonds libres les deux sommes de 20,000 francs et de 10,000 francs, ensemble 30,000 francs, dont nous venons de dire qu'il n'avait pas été fait emploi dans le cours de l'exercice 1852. Cette somme de 30,000 francs a donc fait ressource pour le budget de 1854, que le conseil général a préparé dans sa session de septembre 1853. C'est l'exécution du dernier membre de phrase de l'article 21 de la loi, ainsi conçu : « Les « fonds restés libres seront cumulés avec les ressources « du budget nouveau, *suivant la nature de leur ori-* « *gine*, » c'est-à-dire, selon la section à laquelle ils appartiennent.

Dans le cadre du budget départemental, les fonds libres figurent, pour chaque section, comme premier article des recettes.

II. — **Centimes affectés par la loi annuelle de finances aux dépenses ordinaires.**

396. Chaque année, la loi de finances attribue aux départements, pour être affecté aux dépenses ordinaires, le produit d'un certain nombre de centimes additionnels. Ces centimes avaient, depuis l'an x (1801), porté le nom de *centimes variables*, parce qu'ils avaient pour objet de faire face aux dépenses appelées alors, *variables*, par opposition aux dépenses *fixes;* ils ont reçu de la loi du 10 mai 1838 le nom de centimes *ordinaires*, parce qu'ils sont affectés aux dépenses *ordinaires*.

397. Le nombre des centimes additionnels mis à la disposition des départements pour leurs *dépenses ordinaires* avait été fixé à 8 2/10, pour l'année 1839, époque de la première exécution de la loi du 10 mai 1838; mais l'augmentation successive des dépenses auxquelles ces ressources devaient pourvoir, nécessita bientôt l'accroissement du nombre des centimes ordinaires. Il fut porté à 8 5/10 pour 1840, à 9 4/10 pour 1841, à 9 7/10 pour 1844, à 10 c. pour 1846, enfin à 10 c. 4/10 pour 1850. Ces 10 c. 4/10 forment un produit d'environ 20,500,000 fr.

398. Les centimes additionnels affectés aux dépenses ordinaires des départements ne portent que sur le principal de deux des contributions directes, la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière. Cette disposition, qui remonte à l'époque de la création première des centimes additionnels départementaux, c'est-à-dire, à la loi du 10 avril 1791, a été, souvent, l'objet de critiques, de la part des personnes qui avaient à s'occuper d'administration départementale. Elles se demandaient si les contribuables sur lesquels frappe la contribution foncière sont les seuls qu'intéressent les dépenses mises à la charge des départements, et pour-

quoi les locataires qui paient l'impôt des portes et fenêtres, pourquoi les commerçants et les industriels qui paient l'impôt des patentes, ne sont pas appelés, comme les propriétaires fonciers, à contribuer aux dépenses ordinaires des départements, au moyen de l'extension des centimes additionnels ordinaires à la contribution des portes et fenêtres et à celle des patentes.

Sans vouloir justifier la disposition qui restreint aux deux contributions foncière, personnelle et mobilière, l'assiette des centimes ordinaires des départements, sans vouloir, même, examiner si c'est après une mûre étude de la question que cette disposition a été maintenue jusqu'à présent, nous croyons pouvoir, au moins, en indiquer l'origine, qui nous paraît se rattacher à l'ordre successif de création de chacune des quatre natures de contributions directes.

C'est, comme on sait, par la loi du 23 novembre-1er décembre 1790, que fut établie la contribution *foncière*, et par celle du 13-19 janvier 1791, que fut créée la contribution *personnelle et mobilière*. Quant à la contribution *des patentes*, elle fut établie, d'abord, par la loi du 21 avril-8 mai 1791, puis aussitôt supprimée, et ensuite rétablie par la loi du 4 thermidor an III (22 juillet 1795); enfin, la contribution des portes et fenêtres ne fut établie que par la loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798).

Lorsque la loi du 10 avril 1791 décida, par son article 5, comme nous l'avons vu plus haut, n° 183, que les départements feraient face aux dépenses particulières mises à leur charge, *au moyen de sous additionnels*, le législateur ne pouvait évidemment faire porter ces sous additionnels que sur les deux natures de contributions qui, seules, existaient alors, savoir la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière.

Il en fut de même, et il ne pouvait en être autrement jusqu'en l'an III, pour les sous additionnels que l'accroissement des dépenses de l'État contraignit à ajouter au principal de ces deux contributions. Plus tard, et lorsque l'État eut encore besoin d'accroître ses ressources, il fit successivement porter les centimes additionnels qu'il imposait à son profit, sur les quatre contributions directes, mais dans des proportions différentes pour chacune d'elles.

Quant aux centimes additionnels imposés au profit des départements, au contraire, toutes les fois qu'il fallut en augmenter le nombre pour accroître les ressources des départements, les lois de finances successivement rendues continuèrent à prescrire, comme à l'origine, qu'ils porteraient sur les deux contributions foncière, personnelle et mobilière. Nous ajouterons que lorsque la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805) autorisa les conseils généraux à établir des centimes additionnels pour leurs dépenses facultatives, ces centimes furent également assis sur les deux contributions foncière, personnelle et mobilière, seulement, sans même que cette loi l'eût prescrit, et par le seul fait que cela se pratiquait ainsi pour les centimes variables des départements.

Cette disposition fut, comme nous l'avons dit, l'objet de fréquentes critiques, surtout depuis que la loi du 10 mai 1838 avait appelé l'attention sur le système financier des départements ; elle le fut, notamment, aux différentes époques où il fallut accroître le nombre des centimes ordinaires. Plusieurs fois, on proposa de faire porter ces centimes sur les quatre contributions directes, et, il faut le dire, le législateur lui-même semblait avoir dirigé les esprits dans cette voie. Ainsi, jusqu'en 1832, les centimes extraordinaires que certains départements étaient autorisés à s'imposer, ne portaient que sur les deux contribu-

tions foncière, personnelle et mobilière. A partir de 1833, les lois spéciales autorisant des impositions extraordinaires stipulèrent qu'elles porteraient sur les quatre contributions directes. Bientôt après, la loi de finances du 17 août 1835 statua que les centimes additionnels que les conseils généraux s'imposeraient pour les besoins de l'instruction primaire, porteraient sur les quatre contributions directes, au lieu de ne porter que sur deux natures de contributions, comme l'avait dit la loi spéciale du 28 juin 1833. La loi du 21 mai 1836 posa la même règle pour les centimes spéciaux affectés au service des chemins vicinaux. Or, disait-on, les centimes extraordinaires ne sont, bien évidemment, qu'un supplément aux centimes facultatifs, car si ces derniers suffisaient, les départements ne s'imposeraient pas de centimes extraordinaires. Comment donc expliquer que les centimes ordinaires et les centimes facultatifs ne portent que sur deux contributions, tandis que les centimes extraordinaires portent sur les quatre contributions? Comment expliquer que les locataires et les patentables soient appelés, par exemple, à contribuer à la *construction* des routes départementales, lorsqu'il est imposé des centimes extraordinaires à cet effet, et qu'ils ne contribuent pas à l'*entretien* des routes départementales auquel il est pourvu sur les centimes ordinaires, qui ne portent que sur deux natures de contributions ? N'y a-t-il pas là quelque chose de contraire à la logique?

Sans méconnaître ce qu'il peut y avoir de fondé dans cette argumentation, il a été répondu, surtout de la part du ministère des finances, qu'il y a toujours des inconvénients, quelquefois même du danger, à modifier un système de contributions publiques depuis longtemps établi et auquel les différentes catégories de contribuables sont accoutumés; que, dans l'espèce, si l'on voulait faire porter les centimes ordinaires des départements sur

les quatre natures de contributions, il faudrait étendre cette mesure aux centimes composant le fonds commun, qui ne sont qu'un supplément aux centimes ordinaires, et, enfin, aux centimes facultatifs ; que l'ensemble de ces trois ressources départementales s'élevant actuellement au chiffre de 22 centimes additionnels, on devrait, pour les faire porter sur les quatre natures de contributions, ajouter immédiatement et d'un seul coup, 22 centimes au principal des deux contributions des patentes et des portes et fenêtres ; que quant à l'impôt des patentes, il paraîtrait bien difficile de lui faire subir une telle aggravation, alors, surtout, que la dernière loi sur cet impôt avait été conçue en vue de l'état de choses existant ; que quant à l'impôt des portes et fenêtres, on en demandait depuis longtemps la modification, peut-être même la transformation ; qu'il semblait donc sage de ne procéder qu'après un mûr examen sur une matière aussi délicate. On s'arrêta devant ces objections, dont on ne peut méconnaître la valeur, et la question est restée à ce qu'on appelle *l'état d'étude*.

III. — Produits éventuels.

399. L'article 10 de la loi du 10 mai 1838 énumère, sous les n°s 5, 6, 7 et 8, les produits divers qui peuvent, éventuellement, venir accroître l'ensemble des ressources départementales. De ces produits, il en est qui devaient être rattachés à la première section du budget départemental, parce qu'ils ont leur origine dans des dépenses faites sur les ressources de cette section ; il en est d'autres, au contraire, qui devaient être laissés à la deuxième section, parce que les ressources de la deuxième section les ont fait naître. Ce partage a été fait par l'article 13 de la loi, et nous allons suivre la série des trois espèces de produits éventuels que cet article attribue à la première section du budget départemental.

400. La première catégorie de ces produits est intitulée, au n° 6 de l'article 10, *revenu et produit des* AUTRES *propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières.* Pour l'intelligence de cette disposition, il faut se reporter au n° 5 du même article, lequel a pour objet les propriétés du département *non affectées à un service départemental.* En disant au n° 6 « le revenu et le produit des *autres* propriétés du département, » le législateur a donc entendu parler des propriétés affectées à un service départemental ; or, ces propriétés étant entretenues sur les ressources de la première section, il est parfaitement logique que les revenus qu'elles peuvent produire, éventuellement, fassent recette à la première section du budget. Ces revenus sont ainsi énumérés au cadre du budget : *revenus particuliers des prisons;* c'est la portion du produit du travail des prisonniers qui est retenue conformément au règlement général; *produit d'arbres abattus ou élagués sur les routes départementales* ; *produit de la vente de matériaux de rebut provenant des routes départementales ou des réparations de bâtiments départementaux ; produit de la vente de mobilier départemental reconnu hors de service.* Aucune explication n'est nécessaire sur ces diverses énonciations.

401. La seconde catégorie des produits éventuels qui doit faire recette à la première section est intitulée, au n° 7 de l'article 10, *produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives.* Nous expliquerons ce qu'est cette nature de produits, lorsque nous nous occuperons des archives départementales.

402. Enfin, la troisième catégorie de produits éventuels applicables à la première section, est intitulée, au n° 8 de l'article 10, *produit des droits de péage autorisés par le Gouvernement au profit des départements, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département*

par les lois. Nous dirons plus bas, ce que sont ces droits de péage.

403. Nous terminerons ce qui se rapporte aux produits éventuels de la première section, en faisant remarquer qu'ils sont tous d'une très-faible importance; ils ne figurent au compte de 1852, pour les quatre-vingt-six départements, que pour 1,994,347 francs. A ces produits éventuels, il faut ajouter, pour ordre, les remboursements que la caisse départementale peut avoir à attendre, pour raison d'avances qu'elle est obligée de faire dans certains cas; telles sont, par exemple, les dépenses des prisonniers condamnés à plus d'un an de détention, et qui doivent être transférés dans une maison centrale, mais qui, par diverses circonstances, séjournent plus ou moins de temps, après leur condamnation dans les prisons départementales. La dépense de ces détenus est payée par le département, comme celle des détenus qui sont à sa charge, mais ce n'est qu'à titre d'avance, et l'État rembourse cette avance au département, lorsque la liquidation est opérée, en fin d'année. Quelques autres dépenses encore donnent lieu à de semblables avances, mais il serait sans intérêt de les énumérer.

IV. — **Part allouée au département dans le fonds commun.**

404. Après avoir indiqué toutes les autres ressources affectées par la loi aux dépenses de la première section des budgets départementaux, nous arrivons au fonds commun, dont la loi a remis la répartition au Gouvernement. Cette répartition est une des opérations les plus importantes qu'ait à préparer le ministre chargé de l'administration départementale; c'est aussi une des plus difficiles, puisqu'il s'agit d'apprécier, à l'avance, les besoins réels des divers services départementaux inscrits à la première section, besoins que chacun des quatre-vingt-

six départements est intéressé à présenter au plus haut. Nous devons donc faire connaître, avec quelque développement, comment il est procédé pour arriver à une équitable répartition du fonds commun; mais il faut d'abord rappeler ce qui a motivé la création de ce fonds commun, qui remonte, comme nous l'avons vu plus haut, n° 205, à 1816.

405. Des diverses ressources affectées aux dépenses de la première section des budgets départementaux, la seule qui ait une importance réelle, c'est, comme on a pu le voir, le produit des centimes ordinaires, qui sont imposés en nombre égal pour tous les départements; ils sont aujourd'hui au nombre de 10 c. et 4/10, mais le produit de ces 10 c. 4/10 est toujours insuffisant. Ainsi, d'après le compte de 1852, il n'a été que de 20,365,030 fr., tandis que l'ensemble des dépenses ordinaires, d'après le même compte, devait être de 37,094,375 fr., d'où aurait résulté, pour cet exercice, une insuffisance de ressources d'environ 16,709,000 fr., équivalente au produit d'environ 8 centimes.

Il semblerait donc, au premier coup d'œil, que, pour équilibrer les ressources et les dépenses de la première section, il y aurait eu lieu d'augmenter de 8, le nombre des centimes ordinaires; mais il est à remarquer qu'il existe, d'un département à un autre, une très-grande différence dans le produit des centimes ordinaires. Ainsi, en Corse, le produit d'un centime n'est que de 2,300 fr.; dans les Hautes-Alpes, qui vient après, dans l'ordre croissant, il n'est que de 5,900 francs; dans la Seine-Inférieure, au contraire, le produit d'un centime est de 60,000 francs; il est de 119,000 francs dans la Seine. Or, bien que les dépenses à inscrire à la première section soient généralement moins considérables, dans les départements moins importants, il s'en faut de beaucoup que ces dépenses décroissent en proportion directe avec le décroissement du produit des

centimes ordinaires. En Corse, par exemple, où le produit des 10 c. 4/10 ordinaires n'est que de 25,700 fr., les dépenses ordinaires de 1852, restreintes dans les limites les plus indispensables, se sont élevées à 267,094 fr., ce qui fait une différence équivalente à plus de 100 centimes. Dans les Hautes-Alpes, où le produit des 10 c. 4/10 ordinaires n'est que de 61,105 francs, les dépenses qui ont dû nécessairement être inscrites à la première section du budget pour 1852, se sont élevées à 141,812 francs, ce qui fait une différence équivalente à 14 centimes. Dans la Seine-Inférieure, au contraire, où le produit des 10 c. 4/10 ordinaires est de 642,761 fr., les dépenses ordinaires de 1852 ne se sont élevées qu'à 898,000 francs, ce qui constituait une différence équivalente à 5 centimes. Enfin, même parmi les départements intermédiaires, il en est où, par l'effet de diverses circonstances, un moindre parcours de routes départementales, un nombre peu considérable d'enfants trouvés, le produit des 10 c. 4/10 ordinaires, laisse une insuffisance bien moins forte. Ainsi, dans le Puy-de-Dôme, ce produit est de 297,947 francs, et les dépenses ordinaires de 1852 ne se sont élevées qu'à 325,000 fr., ce qui constitue une différence équivalente à 2 centimes. Dans le Pas-de-Calais, où le produit des 10 c. 4/10 ordinaires est de 380,061 francs, les dépenses ordinaires de 1852 ne se sont élevées qu'à 435,391 francs, ce qui constitue une différence équivalente à 1 c. 5/10.

On voit donc que si on élevait uniformément pour tous les départements le nombre des centimes ordinaires; si, par exemple, on l'avait porté en 1852 de 10 c. 4/10 à 18, pour combler ainsi l'insuffisance totale que nous avons dit plus haut être équivalente à 8 centimes, on voit, disons-nous, qu'on attribuerait à certains départements beaucoup au delà de ce qui serait nécessaire pour couvrir leurs dépenses, tandis qu'au contraire, certains

autres resteraient encore dans l'impossibilité de suffire à leurs charges.

Il est à remarquer, aussi, que le chiffre des dépenses ordinaires n'est pas permanent et fixe pour chaque département; que plus d'une circonstance, au contraire, peut faire varier ces dépenses d'une année à l'autre, dans le même département, et cela, dans des limites assez étendues. Il en résulte donc que si, dans tel département, une somme équivalente au produit de 12 centimes a suffi, en 1850, pour faire face aux dépenses ordinaires, cette somme aurait pu, éventuellement, être de beaucoup insuffisante en 1851, et, au contraire, dépasser les besoins en 1852.

Il y avait donc impossibilité absolue d'équilibrer complétement les ressources et les dépenses au moyen de l'établissement d'un même nombre de centimes additionnels sur tous les départements. Il était également impossible de faire varier le nombre de ces centimes d'un département à un autre, dans la proportion des besoins, car il est tel département où les contribuables eussent eu à supporter 40 centimes additionnels, et d'autres où les contribuables n'eussent été chargés que de 15 centimes additionnels, ce qui eût constitué une véritable injustice.

406. Le seul moyen d'équilibrer les dépenses et les ressources de chaque département, était donc de mettre annuellement à la disposition du Gouvernement une somme à peu près égale à la différence totale existant entre le produit des centimes ordinaires et la masse des dépenses ordinaires, somme qui serait répartie chaque année entre les départements, de manière à arriver, pour chacun d'eux, à cet équilibre des ressources et des dépenses.

C'est ce qui a été fait par la création du fonds commun applicable aux dépenses ordinaires des départements. Ce fonds était de 1 c. 6/10 en 1839; il a été élevé à

4 c. 9/10 en 1840, à 5 centimes en 1841, à 5 c. 7/10 en 1844, à 6 c. 4/10 en 1846; en 1850, il a été porté à 7 centimes, formant une somme totale de 13,741,000 fr.; il est resté le même depuis 1850.

407. Disons maintenant comment le ministre procède à la répartition de cette somme.

Jusques et y compris l'exercice 1843, c'était dans le budget en cours d'exécution et dans ceux des années précédentes, que le ministre cherchait l'appréciation des besoins de l'année subséquente, pour laquelle il avait à opérer; mais cette base pouvait laisser ouverture à d'assez graves erreurs, puisque, comme nous l'avons dit, les dépenses ordinaires d'un même département varient souvent, d'une manière assez notable, d'une année à l'autre, et que, par conséquent, telle somme, qui avait suffi pour 1840, pouvait dépasser les besoins de 1841, ou rester au dessous de ces besoins.

Le ministre reconnut donc la nécessité de réunir aux éléments qu'il trouvait dans les budgets des années précédentes un renseignement nécessairement plus précis, les propositions de dépenses que fourniraient les préfets.

Par une circulaire en date du 9 juin 1843 (*V. Annexe n°* xxx), ces magistrats furent, en conséquence, invités à adresser chaque année, dans le courant de juin, un tableau présentant, chapitre par chapitre, l'indication des dépenses ordinaires qu'ils considéraient comme indispensables pour l'année suivante. Lorsque ces tableaux parviennent au ministre, il les contrôle; il compare les propositions de dépenses avec les crédits qui ont été reconnus nécessaires l'année précédente ou les années antérieures; il réduit les propositions qui lui paraissent trop élevées, et il parvient ainsi à fixer le chiffre des dépenses qui paraissent indispensables pour l'année suivante. Le ministre recherche alors quel est le montant des ressources dont

le département pourra disposer pour la même année, et qui se composeront 1° des fonds libres, 2° des produits éventuels, et 3° du produit des centimes ordinaires. La comparaison des ressources et des besoins fait ressortir une insuffisance qui forme la part à allouer sur le fonds commun, pour équilibrer les dépenses et les ressources de la première section. Le même travail, fait pour les quatre-vingt-six départements, sert de base à la répartition du fonds commun.

408. En indiquant ici le mode d'après lequel le ministre prépare la répartition du fonds commun applicable aux dépenses de la première section des budgets départementaux, nous avons supposé que la somme mise annuellement à sa disposition suffisait pour qu'il accordât à chaque département une part précisément égale à la différence entre les dépenses probables de l'année suivante et les ressources autres que le fonds commun. C'est bien, en effet, ce qui devrait être, si l'on s'en rapportait absolument à la rédaction de l'article 13 de la loi, portant : « Il est pourvu à ces dépenses *au moyen*, etc. » Il est certain, en effet, que ces termes, pris dans leur sens absolu, indiquent que la pensée du législateur était que la loi de finances fournirait aux départements, chaque année, soit en centimes ordinaires, soit sur le fonds commun, les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses de la première section. Mais, en fait, il n'en a jamais été ainsi depuis la mise à exécution de la loi du 10 mai 1838, et, chaque année, le fonds commun mis à la disposition du ministre s'est trouvé insuffisant pour équilibrer les ressources et les dépenses de la première section. Cette insuffisance a souvent été considérable; ainsi, pour 1855, elle s'est élévée à plus de 6,500,000 fr., somme équivalente à plus de 3 centimes.

Le ministre se trouvant ainsi dans l'impossibilité de

donner à tous les départements, sur le fonds commun, la somme qui serait nécessaire pour suppléer à l'insuffisance des autres ressources et pour porter ces ressources au niveau des dépenses, il ne peut que chercher à égaliser, pour tous les départements, l'insuffisance qu'ils ont à subir. Ainsi, pour 1855, la différence totale entre les dépenses ordinaires prévues et les ressources, y compris le fonds commun, s'étant trouvée d'une somme équivalente à 3 centimes, le ministre a accordé à chaque département, dans la répartition du fonds commun, la somme qui était nécessaire pour équilibrer ses ressources et ses dépenses, moins l'équivalent de 3 centimes. L'insuffisance pesant ainsi également sur tous les départements, les conseils généraux ont pu se plaindre de cette insuffisance, mais non pas de la répartition des ressources dont le ministre avait à disposer.

409. Lorsque la répartition du fonds commun est terminée, d'après les bases que nous venons d'indiquer, ce travail est soumis à l'approbation de l'Empereur, pour être sanctionné par un décret, qui doit, aux termes de l'article 17 de la loi du 10 mai 1838, être inséré au *Bulletin des lois*. Depuis 1849, le tableau même, contenant tous les éléments de la répartition, est inséré chaque année au *Moniteur*.

La répartition du fonds commun doit nécessairement être faite de manière à ce que les préfets connaissent la part allouée à leurs départements respectifs, plusieurs jours avant l'ouverture de la session des conseils généraux, afin qu'ils aient le temps de préparer le budget qu'ils ont à soumettre à ces conseils.

410. Comme nous venons de le dire, la part allouée à chaque département dans le fonds commun, ne couvre jamais entièrement les dépenses à inscrire à la première section des budgets. Dans cette situation des choses, les

conseils généraux ont donc l'alternative, ou bien de restreindre les dépenses de la première section dans les strictes limites des ressources affectées à cette section, ce qui laisserait quelquefois en souffrance des services importants, ou bien d'user de la faculté que leur donne l'article 16 de la loi, c'est-à-dire de porter à la deuxième section la portion des dépenses de la première, qui ne pourrait être maintenue à celle-ci, en raison de l'insuffisance des ressources. C'est le parti que prennent généralement les conseils généraux, et il en est peu qui, aujourd'hui, ne comprennent qu'il vaut mieux consacrer une portion de leurs ressources facultatives à des dépenses de la première section, que de ne pas doter suffisamment les services que la loi met à leur charge.

Il serait fâcheux, sans doute, que les conseils généraux fussent ainsi, d'une manière permanente, contraints d'enlever à leurs dépenses facultatives une portion notable des ressources qui leur appartiennent, pour les appliquer à des dépenses qui, comme nous l'avons dit, n'ont pas toutes un caractère purement *d'intérêt départemental*, et telle ne peut être l'intention du Gouvernement. On ne saurait donc douter qu'à des époques plus ou moins rapprochées, le pouvoir législatif reconnaîtra la nécessité d'augmenter successivement les ressources de la première section des budgets départementaux, afin de les mettre en rapport avec les dépenses auxquelles elles doivent pourvoir; mais nous croyons aussi qu'en augmentant ces ressources, on ne les élèvera jamais entièrement au niveau des besoins. Plus d'une fois, il a été dit, dans les commissions du budget, qu'il était nécessaire d'intéresser les conseils généraux à régler avec une stricte économie les dépenses ordinaires des départements, et le besoin d'économie n'existerait plus pour eux, si on mettait constamment à leur disposition tout ce qu'ils

demandent. Ce motif est plausible, en effet, et nous ne saurions, sur ce point, partager l'opinion émise plusieurs fois par des conseils généraux, qu'il y a violation de l'article 13 de la loi du 10 mai 1838, toutes les fois qu'il n'est pas mis à la disposition des départements des ressources suffisantes pour pourvoir aux dépenses ordinaires. C'est là, selon nous, entendre d'une manière trop absolue cet article, et si de ces mots : « *Il est pourvu à ces dépenses au moyen,* » on peut induire, en effet, que l'intention du législateur a été que, généralement, les ressources indiquées dans cet article devront suffire aux dépenses, il ne faut pas perdre de vue que l'article 16, 2e paragraphe, indique aussitôt la possibilité d'une exception à ce principe général. Il est dit, en effet, à cet article, qui a pour objet la deuxième section du budget, « *Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énoncées en l'article* 12*;* » or, quelles sont les considérations qui pourraient déterminer un conseil général à user de cette faculté, si, constamment, les ressources affectées aux dépenses de la première section suffisaient pour faire face intégralement à ces dépenses? Il est donc évident, ce nous semble, que le législateur a prévu qu'il pourrait y avoir insuffisance dans ces ressources. Les conseils généraux peuvent, sans doute, se plaindre, lorsque les prélèvements qu'ils sont dans le cas de faire sur leurs ressources facultatives sont considérables, mais, si, alors, ils élèvent la voix, ce peut être à titre de doléance, et non pour violation de la loi.

411. Nous ne terminerons pas ce qui a rapport à l'ensemble de la première section du budget départemental, sans parler d'une éventualité qui ne se présentera sans doute jamais, mais que le législateur a dû prévoir, par cela seul qu'elle était possible ; il s'agit, en effet, de dépenses d'intérêt général qui ne pourraient être interrom-

pues sans de graves inconvénients, et il était indispensable que l'autorité eût la possibilité de les continuer, le cas échéant. L'article 28 de la loi porte donc que

Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale.

L'autorité n'a pas eu à faire encore l'application de cet article de la loi, et il est à penser qu'elle n'aura jamais à y recourir. On remarquera, au surplus, que si le législateur a voulu, dans ce cas, suppléer autant que possible à l'abstention de l'assemblée chargée par la loi de voter le budget, il n'a cependant pas cru devoir confier au préfet, seul, le soin de préparer le budget qui doit être réglé d'office; il a voulu que, dans cette circonstance, le préfet procédât avec l'assistance du conseil de préfecture. Sans doute, le préfet ne serait pas lié par l'avis que lui donnerait ce conseil, puisque, comme on sait, les voix ne se comptent pas, lorsque le préfet procède *en conseil de préfecture;* cependant, ce mode est une garantie que le projet de budget de la première section serait mûrement examiné avant d'être soumis à la sanction de l'Empereur.

Nous allons maintenant reprendre la série des dépenses énumérées dans l'article 12, comme dépenses à inscrire à la première section des budgets départementaux.

§ 2. — *Des travaux d'entretien et de grosses réparations des édifices départementaux (art. 12, nº 1 et art. 32 de la loi).*

412. Pour quelques-uns des services auxquels ils doivent pourvoir, les départements sont obligés d'avoir des édifices de diverses natures, notamment un hôtel de préfecture, des hôtels de sous-préfectures, des palais de

justice, des prisons, des casernes de gendarmerie, et, dans certains cas, des asiles d'aliénés.

413. En principe, les départements ne sont pas tenus de posséder ces édifices en propriété, et il leur est loisible de se les procurer par voie de location ; mais, en fait, il est certains services qu'il est à peu près impossible de placer d'une manière convenable dans des bâtiments tenus à loyer, comme par exemple les services judiciaires et celui des prisons, et ce n'est que par une rare exception que l'on voit encore quelques palais de justice et quelques maisons d'arrêt dont les départements ne sont pas propriétaires.

414. Le décret du 9 avril 1811 a concédé aux départements, comme nous l'avons vu plus haut, n° 297, les édifices nationaux qui étaient alors occupés par des services départementaux; mais, d'une part, ces édifices se sont trouvés souvent insuffisants; d'autre part, l'époque déjà reculée à laquelle ont été construits la plupart des édifices concédés, amène graduellement la nécessité de les reconstruire. Enfin, des travaux de grosses réparations ou d'entretien annuel doivent être faits aux bâtiments départementaux de toute nature.

Les départements ont donc assez fréquemment à faire faire des travaux de construction, de reconstruction ou d'entretien d'édifices, et les règles administratives à suivre alors, ont été posées dans les articles 4, n° 9, article 12, n° 1, et article 32 de la loi du 10 mai 1838.

415. Les travaux des édifices départementaux sont divisés, sous le rapport financier, en deux catégories distinctes, 1° les travaux de grosses réparations et d'entretien, 2° les travaux de construction ou de reconstruction. La première catégorie peut seule être admise en dépense à la première section du budget; la seconde catégorie est facultative, et, par conséquent, à la charge de la deuxième

section. Nous ne nous occuperons donc ici que des travaux dont la dépense peut être inscrite à la première section du budget.

416. Bien que ces mots, *les édifices départementaux*, dont on s'est servi à l'article 12, n° 1, de la loi, pussent paraître, dans leur généralité, s'appliquer à l'ensemble des bâtiments possédés par les départements, et bien que l'administration centrale l'ait ainsi entendu, lors de la première exécution de la loi, elle a fait depuis, pour les dépenses d'entretien de ces différents édifices, une distinction qui dérive du système financier créé par la loi du 10 mai 1838, et de la division des services départementaux en services obligatoires et services facultatifs.

Ainsi, le logement des préfets et sous-préfets, le casernement de la gendarmerie, l'établissement des services judiciaires départementaux, des prisons, des asiles d'aliénés, sont rangés par la loi au nombre des dépenses ordinaires ou obligatoires; par suite, les édifices que les départements possèdent pour ces différents services peuvent être entretenus, et les grosses réparations dont ils ont besoin, peuvent être effectuées, sur les ressources de la première section.

Au contraire, on ne doit pas inscrire à la première section les dépenses d'entretien et de grosses réparations des édifices affectés à un service qui n'est pas considéré comme obligatoire, c'est-à-dire, qui n'est pas rangé par l'article 12 de la loi parmi les dépenses de la première section. Ainsi, il est des départements qui ont créé des dépôts de mendicité, des hospices départementaux ou des maisons de secours. Comme il s'agit ici de dépenses purement facultatives, la dépense de l'entretien et des grosses réparations de ces bâtiments ne peut être faite que sur les ressources de la deuxième section du budget, sur laquelle,

aussi, sont imputées les dépenses générales de ces établissements.

Cette règle, introduite par une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 30 juin 1841, a été constamment appliquée depuis cette époque.

417. L'administration centrale fait encore, dans les travaux de la nature de ceux qui nous occupent, une distinction qui est quelquefois assez difficile à maintenir. Ainsi, les travaux qui se font aux gros murs extérieurs des bâtiments départementaux sont et doivent, en effet, être considérés comme travaux *de grosses réparations* et admis à la première section du budget. Mais s'il est nécessaire de faire à l'intérieur des bâtiments, des dispositions qui en changent l'aménagement, si, par exemple, d'un local servant maintenant de palais de justice, on veut faire un hôtel de sous-préfecture, les travaux intérieurs à faire à cet effet sont considérés par l'administration comme n'étant pas des travaux de grosses réparations; ce sont des travaux d'appropriation, qui ne peuvent être admis à la première section.

418. L'article 4, n° 9, de la loi, veut que le conseil général soit appelé à délibérer sur les projets, plans et devis de tous les travaux départementaux. Les travaux d'entretien et de grosses réparations n'étant pas exceptés de cette règle, ils ne peuvent, pas plus que les travaux de construction, être exécutés que lorsque le conseil général en a délibéré. On comprend, cependant, qu'il est fait exception à cette règle, lorsqu'il s'agit de réparations urgentes, qui ne pourraient être retardées jusqu'à la session du conseil général, sans compromettre l'édifice. Dans ce cas, l'administration agit *sous sa responsabilité*, sauf à rendre compte au conseil général.

419. Nous ajouterons que le refus du conseil général d'approuver des dépenses d'entretien ou de grosses répa-

rations, et d'en inscrire les dépenses au budget, ne serait pas toujours un obstacle absolu à ce que ces travaux s'exécutassent; en effet, comme ils font partie des dépenses à inscrire à la première section du budget, ils peuvent y être inscrits d'office, s'il y a lieu. Sans doute, l'administration centrale ne prendrait pas légèrement une semblable mesure; mais si elle reconnaissait qu'elle est commandée par l'intérêt bien entendu du département, elle userait du droit que lui donne l'article 14 de la loi du 10 mai 1838.

420. Aux termes de l'article 32 de la même loi, tous les projets et devis de travaux des édifices départementaux devaient être préalablement soumis au ministre de l'intérieur, lorsque la dépense à faire devait s'élever à plus de 50,000 francs, et les travaux, même de réparation, n'étaient pas exceptés de cette règle.

Le décret souverain du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n*° XXXVIII), a levé cette restriction, *en tant que les travaux à faire n'engageraient pas la question de système ou de régime intérieur, en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés*. De simples travaux d'entretien ne peuvent, évidemment, jamais engager de semblables questions; il est même rare qu'elles puissent être engagées par des travaux de grosses réparations. Pour ces deux natures de travaux, les préfets ont donc, aujourd'hui, toute latitude pour les faire exécuter, pourvu toutefois que la dépense en ait été inscrite et maintenue au budget départemental.

421. Nous dirons, à titre de renseignement, que, d'après le compte de 1852, les dépenses d'entretien et de grosses réparations d'édifices départementaux inscrites à la première section, pour cette année, se sont élevées à 1,663,884 francs.

§ 3. — *Contributions dues pour les propriétés départementales* (*art.* 12, *n*° 2 *de la loi*).

422. Les propriétés affectées à des services publics sont dispensées de toute contribution. Les immeubles consacrés aux services que la loi met à la charge des départements, jouissent de cette exemption, et ce n'est pas à ceux-là que s'applique la disposition du n° 2 de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838.

423. Mais il est quelques départements qui possèdent, à titre privé, si on peut ainsi dire, des propriétés qui ne sont pas affectées à un service qualifié de départemental, par la loi, comme, par exemple, des établissements d'eaux thermales, des terrains à usage de pépinières, des fermes modèles. Il est juste que ces propriétés, que les départements peuvent se dispenser d'avoir, supportent leur part des charges publiques, et ils sont, par conséquent, imposés à la contribution foncière.

Il eût été plus logique, ce semble, de laisser à la charge de la deuxième section le paiement des contributions assises sur les propriétés du département, puisque la première section ne doit, en principe, supporter que les dépenses obligatoires. Ceci est peu important, au surplus, puisque, d'après le compte de 1852, la totalité des contributions payées par les départements, pour cette année, ne s'est élevée qu'à 3,632 francs.

§ 4. — *Loyer des hôtels de préfecture et de sous-préfecture* (*art.* 12, *n*° 3 *de la loi*).

424. Lors de la création des préfectures, les départements durent pourvoir au logement personnel du préfet et au placement de ses bureaux. Le plus souvent, cette obligation fut remplie au moyen de l'appropriation des édifices alors occupés par les administrations centrales. Dans un petit nombre de départements, cependant, on dut,

soit construire, soit acquérir un hôtel pour la préfecture, de sorte que, au moment où se discutait la loi du 10 mai 1838, il ne se trouvait plus que quatre départements qui ne fussent pas propriétaires de l'hôtel occupé par la préfecture.

Le législateur n'en devait pas moins inscrire dans la loi l'obligation pour les départements de pourvoir au logement du préfet, et il devait placer cette dépense au nombre de celles de la première section, non-seulement parce qu'elle est nécessaire, mais encore afin que le Gouvernement pût l'inscrire d'office au budget, si, par impossible, un conseil général refusait de la voter; toutefois le législateur, en arrêtant cette disposition, y imprima le caractère qu'il voulait donner à toutes les dépenses de la première section. Ainsi, le Gouvernement avait proposé d'inscrire à cet article non pas *le loyer*, mais *la construction ou l'acquisition* d'un hôtel de préfecture. Cette proposition ne fut pas admise parce que, comme nous l'avons dit, les Chambres ne crurent devoir admettre à la première section aucune dépense de construction ou d'acquisition d'édifices. Au lieu donc des mots, *construction ou acquisition*, on inscrivit dans la loi les mots, *le loyer, s'il y a lieu*, laissant ainsi aux départements qui n'avaient pas encore d'hôtel de préfecture, en propriété, la faculté d'y suppléer par voie de location.

Quant aux mots, *s'il y a lieu*, placés après ceux *le loyer*, il fut bien entendu qu'ils n'avaient pas pour objet de rendre la dépense du loyer facultative, partout, mais seulement de faire comprendre qu'il n'y avait pas à la voter, là où l'hôtel de la préfecture serait la propriété du département.

425. La loi du 10 mai 1838 n'a donc rien innové, en ce qui concerne le logement des préfets; il n'en est pas de même pour celui des sous-préfets.

Jusqu'alors, la dépense du logement des sous-préfets n'avait pas été mise à la charge des départements ; ces fonctionnaires devaient se loger à leurs frais et pourvoir également à l'établissement de leurs bureaux, ce qui constituait une charge très-pesante, eu égard à la modicité de leur traitement. Il en résultait d'ailleurs ce grave inconvénient qu'à chaque mutation de sous-préfet, les archives de la sous-préfecture étaient, le plus souvent, transportées d'une maison dans une autre, au grand détriment de la bonne tenue de ces archives.

Les vices de cet état de choses avaient été si bien sentis que, successivement, beaucoup de départements, et même de villes, avaient pourvu spontanément au logement des sous-préfets. Aussi, en 1838, sur 277 sous-préfets, 134 étaient logés gratuitement, soit dans des bâtiments départementaux, soit dans des bâtiments communaux ; 6 occupaient des appartements dont le loyer était payé par le département; les 137 autres payaient eux-mêmes le loyer de leurs logements.

Il fallait faire cesser cette disparité de position entre des fonctionnaires qui avaient droit aux mêmes avantages. Le Gouvernement proposa donc, comme pour les hôtels de préfecture, de placer parmi les dépenses ordinaires des départements *la construction ou l'acquisition* des hôtels de sous-préfecture. Par les motifs que nous avons fait connaître plus haut, n° 424, l'obligation des départements fut réduite à la *location* des hôtels de sous-préfecture, *s'il y a lieu*, c'est-à-dire, là où les départements ne seraient pas déjà propriétaires de ces hôtels. L'exécution de cette disposition a été réglementée par une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 25 juillet 1838 (*Voir Annexe n° vi*).

426. Il y a en ce moment 174 hôtels de sous-préfecture appartenant aux départements; 103 sont tenus en

location, et le montant total des loyers, porté au compte de 1852, s'est élevé, pour cette année, à 255,992 fr. Cette dépense tend d'ailleurs à diminuer graduellement, attendu que, chaque année, quelques conseils généraux votent la construction ou l'acquisition d'hôtels de sous-préfecture.

Sur les formes à suivre pour les baux de ces édifices, nous nous référons à ce que nous avons dit plus haut, nos 315 à 321.

§ 5. — *Dépense du mobilier départemental* (*art.* 8, *art.* 10, *n°* 6, *art.* 12, *nos* 4, 6, 8 *et* 11 *de la loi*).

427. Les départements sont tenus, comme nous l'avons dit précédemment, n° 412, d'avoir, soit en propriété, soit par voie de location, les édifices et locaux nécessaires à certains fonctionnaires ou à certaines administrations publiques, et ces locaux doivent être garnis d'un mobilier plus ou moins considérable. Nous allons passer successivement en revue, dans ce paragraphe, ce qui a rapport à cette partie des services départementaux, en réunissant ainsi toutes les dispositions de l'article 22 de la loi du 10 mai 1838, qui ont pour objet le mobilier départemental.

I. — Mobilier des hôtels de préfecture.

428. L'obligation, pour les départements, de fournir au préfet un hôtel pourvu des meubles nécessaires, tant à l'habitation personnelle de ce magistrat qu'au service des bureaux, remonte à la création même des préfectures, et dès le 17 ventôse an VIII (8 mars 1800), un arrêté des consuls avait ordonné que :

Les maisons et dépendances employées aux audiences, séances et travail des commissaires du Gouvernement et des administrations centrales seraient mises à la disposition des préfets, avec le mobilier qu'elles renfermaient; ces maisons devaient servir, à la demeure des préfets, à l'établissement du conseil de préfecture, du secrétaire gé-

néral et des bureaux de la préfecture et à la tenue des séances du conseil général de département.

Le mobilier, qui avait pu suffire pour des administrateurs n'habitant pas l'édifice affecté à leurs séances, était nécessairement insuffisant pour les préfets, qui devaient habiter l'hôtel de la préfecture et y tenir un état de maison conforme à la position élevée qui leur était assignée dans la hiérarchie administrative. Il fallut donc augmenter ce mobilier, et il y fut pourvu, soit sur les fonds des départements, soit même par des allocations volontaires que firent à cet effet les villes chefs-lieux de département. Mais aucune règle précise n'existait à cet égard, et le décret du 25 mars 1811 (*V. Annexe n°* XVI) est le premier acte qui ait réglementé cette partie du service départemental.

429. Aux termes de ce décret, art. 2, le mobilier d'un hôtel de préfecture devait se composer 1° de meubles meublants servant à la représentation, et garnissant les salons de réception, la salle à manger, les salles d'audience et le cabinet du préfet ; 2° de l'ameublement d'un appartement d'habitation d'honneur ; 3° des meubles nécessaires aux salles des séances du conseil général, du conseil de préfecture et des bureaux. D'après l'article 3 du même décret, la valeur du mobilier de la préfecture devait être égale à une année du traitement du préfet, tel qu'il avait été réglé par le décret du 11 juin 1810 ; ce traitement était, selon la classe de la préfecture, de 20,000 fr., 30,000 fr., 40,000 fr. et 50,000 fr. Enfin l'article 5 mettait la dépense du mobilier à la charge, soit des départements, soit de la ville chef-lieu, soit concurremment de l'un et de l'autre, ainsi qu'il serait ultérieurement décidé. Les préfets devaient pourvoir à l'achat du mobilier personnel et domestique non compris dans celui ci-dessus énuméré, et à cet effet, l'article 15 du décret

du 25 mars 1811 statua « qu'il serait alloué à tout préfet « nouvellement nommé, pour frais d'établissement, une « somme égale à trois mois de son traitement annuel. »

430. Ces dispositions furent bientôt perdues de vue, et, presque partout, en dehors du mobilier *légal*, tel qu'il était défini par l'article 2 du décret précité, il se constitua, aux frais des départements, un mobilier supplémentaire destiné à l'usage personnel des préfets, et qui aurait pu difficilement, il faut le reconnaître, être acquis au moyen de l'indemnité qui leur était accordée pour frais d'établissement.

La loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 4, en plaçant, au nombre des dépenses ordinaires des départements, *l'ameublement de la préfecture*, ne traça, sur l'importance du mobilier que devaient fournir les départements, aucune règle nouvelle; mais l'administration centrale a successivement arrêté, pour régulariser cette partie du service, des dispositions que nous allons faire connaître.

431. Une première circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 16 août 1838, s'était bornée, à peu près, à reconnaître l'état des faits, à définir ce qu'on devait entendre par le mobilier légal, à rappeler la valeur qu'il devait avoir, d'après le décret du 25 mars 1811, et à signaler les infractions presque généralement commises, par la création d'un mobilier extra-légal.

Une seconde circulaire du 13 août 1840 (*V. Annexe n°* XVI), répétant sur ce point ce qu'avait dit la précédente, reconnut cependant qu'il pouvait y avoir des inconvénients à ordonner la vente du mobilier extra-légal, et invita les conseils généraux à délibérer sur la question de savoir si ce mobilier serait conservé; elle posait en principe, toutefois, que cette partie du mobilier ne devrait, dans aucun cas, être renouvelée au moyen d'allocations sur les fonds départementaux.

Enfin, une troisième circulaire du 14 du même mois admettait qu'il serait peut-être rigoureux, surtout après les réductions qui avaient été opérées sur le traitement des préfets, d'obliger ces magistrats à acquérir, sur leurs fonds personnels, le mobilier domestique nécessaire à l'habitation. Le ministre invitait donc les conseils généraux à examiner s'il n'y aurait pas lieu de modifier, sur ce point, le décret du 25 mars 1811.

432. Les conseils généraux ayant, dans leurs délibérations, reconnu, en très-grande majorité, la nécessité d'adopter, pour la valeur du mobilier des préfectures, des bases plus larges que celles posées par le décret du 25 mars 1811, il est intervenu, le 7 août 1841, une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique (*V. Annexe n°* XXI), qui déclare abrogé le décret précité, et porte :

Art. 1er. L'ameublement et l'entretien du mobilier des hôtels de préfecture, placés par le n° 4 de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 parmi les dépenses ordinaires des départements, comprendront à l'avenir : 1° le mobilier des appartements de réception ; le mobilier des salles du conseil de préfecture, du conseil général et des commissions, du cabinet du préfet et des bureaux de la préfecture ; celui d'au moins six chambres de maître avec leurs accessoires, et huit chambres de domestique ; 2° les objets mobiliers nécessaires au service des cuisines et au service des écuries et remises, et les ustensiles de jardinage.

L'article 2 de l'ordonnance appelait les conseils généraux à délibérer, dans leur prochaine session, sur la somme à laquelle devrait s'élever, à l'avenir, pour chaque hôtel de préfecture, le taux du mobilier constitué conformément à l'article précédent, ce taux devant être fixé définitivement par une ordonnance royale, spéciale à chaque département.

Une circulaire du 9 août 1841 (*V. Annexe n°* XXII), en notifiant aux préfets l'ordonnance du 7 du même mois,

leur donna, sur son exécution, des instructions très-développées que nous ne répéterons pas ici. Nous nous bornerons à dire que, depuis 1841, les ordonnances spéciales à chaque département ont été successivement rendues, et ont fixé, non pas le taux que devait atteindre la valeur du mobilier de la préfecture, mais le *maximum* de cette valeur, laissant aux conseils généraux à déterminer, d'après la situation financière du département, à quelle époque cette valeur serait complétée. Nous ajouterons que le taux le plus élevé a été fixé à 100,000 fr. (Seine-Inférieure) et le moins élevé à 22,000 fr. (Drôme.)

433. Les règles relatives à l'*entretien* du mobilier de la préfecture n'ont pas éprouvé moins de variations que celles qui ont pour objet la fixation de la valeur de ce mobilier.

Le décret du 25 mars 1811, art. 4, chargeait les préfets d'entretenir le mobilier et de le maintenir toujours à une valeur égale à celle pour laquelle il leur avait été remis. A cet effet, il leur était alloué, pour entretien et renouvellement du mobilier, une somme annuelle, égale au dixième de leur traitement, ou, en d'autres termes, au dixième de la valeur de ce mobilier, puisqu'il devait avoir une valeur égale à une année du traitement des préfets.

Cette disposition, d'une exécution difficile, avait fait naître plus d'une fois de fâcheux conflits, lors des mutations de préfets; aussi fut-elle abrogée par l'ordonnance royale du 17 décembre 1818, qui, en supprimant l'indemnité accordée aux préfets par l'article 4 précité du décret du 25 mars 1811, déclara que les préfets cesseraient, en conséquence, d'être responsables de la valeur des meubles et seraient seulement tenus de les représenter en nature; qu'enfin il serait, à l'avenir, pourvu à l'entretien et au renouvellement des meubles, au moyen

des sommes votées par le conseil général et allouées dans le budget du département, à la charge par le préfet de justifier de l'emploi de ces sommes.

Mais l'ordonnance précitée n'avait indiqué aucune base pour les allocations annuelles qu'auraient à faire les conseils généraux, et il en résulta bientôt une grande diversité dans les votes. Dans un grand nombre de départements, on crut devoir porter au budget, pour dépense d'entretien, une allocation annuelle égale au dixième de la valeur du mobilier, quoique l'expérience eût prouvé que ce dixième pouvait suffire et à l'entretien et au renouvellement.

434. Une circulaire ministérielle du 1er septembre 1825 décida donc que, dorénavant, le crédit à porter annuellement pour l'entretien du mobilier ne devrait pas excéder le vingtième de la valeur de ce mobilier. Ce taux fut maintenu par la circulaire du 16 août 1838. Il y était dit, en outre, que ce crédit ne devait être appliqué qu'aux dépenses de l'entretien proprement dit, et jamais à des acquisitions nouvelles; si l'entretien n'exigeait pas l'emploi intégral du crédit, la portion qui ne serait pas employée ferait retour à la caisse départementale. L'ordonnance réglementaire du 7 août 1841 a confirmé ces dispositions; mais comme la rédaction de l'article 6 semblait indiquer que l'allocation annuelle, pour entretien, devait nécessairement être du vingtième de la valeur du mobilier, le ministre, par une circulaire du 9 août 1841 que nous avons déjà citée, expliqua que ce n'était là qu'un *maximum*, qui ne devait jamais être dépassé, mais qu'il n'était pas nécessaire d'atteindre, lorsque l'état du mobilier rendrait suffisante une allocation moins élevée. Enfin, une circulaire du 30 décembre 1841 (*V. Annexe n°* XXIV) donna des règles précises sur l'emploi du fonds d'entretien.

La dépense totale de l'entretien du mobilier des préfectures, pour les 86 départements, s'est élevée, d'après le compte de 1852, à 384,676 fr.; mais dans cette somme est comprise la dépense du mobilier des bureaux des sous-préfectures.

435. Pour assurer la conservation du mobilier des préfectures, le décret du 25 mars 1811 avait prescrit, art. 6, qu'il en serait rédigé un inventaire, indiquant la forme, la nature et la valeur *actuelle* de chaque article. A chaque mutation de préfet, il était fait un récolement du mobilier, lequel devait toujours présenter la valeur primitive, le préfet recevant annuellement, comme on l'a vu plus haut, n° 433, une allocation au moyen de laquelle il devait entretenir le mobilier et renouveler les objets qui ne pouvaient plus servir.

Lorsque l'ordonnance royale du 17 décembre 1818 eut supprimé l'allocation annuelle dont il s'agit, les inventaires et récolements ne durent plus présenter que la valeur réelle du mobilier au moment du récolement; mais il en résulta bientôt de grandes difficultés dans l'appréciation des objets à remplacer. Il fut donc réglé par la circulaire du 13 août 1840, confirmée sur ce point par l'article 4 de l'ordonnance réglementaire du 7 août 1841 (*V. Annexe n°* XXI), que, désormais, chaque objet figurerait sur l'inventaire ***pour sa valeur d'achat***, et que cette valeur continuerait d'y être attribuée tant que cet objet ne serait pas déclaré hors de service. L'inventaire du mobilier des préfectures a donc dû être complétement refait, dans chaque département, d'après cette base, et chaque année, comme le veut l'article 8 de la loi du 10 mai 1838, le conseil général, à sa session annuelle, vérifie l'état de ce mobilier. Des récolements sont également faits à chaque mutation de préfet.

436. Quels que soient les soins donnés à l'entretien

du mobilier, il arrive un moment où tel ou tel meuble ne peut plus être réparé, et où il doit nécessairement être remplacé.

La nouvelle forme donnée aux inventaires permet d'opérer facilement ce renouvellement, sans apporter de changement à la valeur du mobilier, telle qu'elle a été légalement fixée. Ainsi, lorsque, à sa session annuelle, le conseil général reconnaît qu'un ou plusieurs meubles doivent être remplacés, il alloue au budget, pour le remplacement, une somme égale à la valeur attribuée à ces meubles sur l'inventaire. En procédant ainsi, la valeur du mobilier reste toujours la même.

437. L'allocation faite par le conseil général n'était, d'ailleurs, considérée que comme une proposition, et le préfet devait ensuite soumettre à l'approbation du ministre les devis ou désignations des objets à acheter. Cette disposition a été modifiée par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII), qui donne au préfet le droit d'employer, sans autre autorisation, le crédit voté par le conseil général.

438. Quant aux objets mobiliers déclarés hors de service, ils doivent être vendus au profit du département; le produit de la vente figure en recette aux produits éventuels de la première section, attendu que c'est la première section qui supporte la dépense d'acquisition. On doit porter en recette le produit brut de la vente; les frais de vente sont soldés au moyen d'un crédit spécial ouvert au budget.

II. — Mobilier des hôtels de sous-préfecture.

439. A aucune époque, depuis la création des sous-préfectures jusqu'en 1838, comme nous l'avons dit plus haut, n° 425, le Gouvernement ne s'était occupé du logement des sous-préfets dont le loyer était resté à leur

charge; à plus forte raison en était-il ainsi de l'achat et de l'entretien du mobilier nécessaire à leur habitation personnelle et même au service de leurs bureaux.

Dans le projet de loi sur l'administration départementale, porté aux chambres en 1837, le Gouvernement proposa de comprendre, parmi les dépenses obligatoires des départements, l'*ameublement* des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, mais cette disposition ne fut pas adoptée intégralement. La commission de la Chambre des pairs objecta qu'il pourrait en résulter une dépense trop considérable pour les départements, et malgré l'insistance des organes du Gouvernement, le mobilier à fournir aux sous-préfets fut réduit à celui nécessaire au service de leurs bureaux. Une circulaire ministérielle du 26 juillet 1838 posa les règles relatives à l'acquisition et à l'entretien de ce mobilier; nous ne les donnerons pas ici, attendu qu'elles se trouvent rapportées par des dispositions postérieures.

440. L'achat ou le transport d'un mobilier d'habitation était, pour les sous-préfets, si modestement rétribués, une charge considérable; l'administration centrale le reconnaissait depuis longtemps, sans oser, cependant, représenter aux Chambres la proposition qui avait échoué en 1838.

Un décret législatif en date du 28 mars 1852 (*V. Annexe n°* XXXIX) a fait ce qui aurait dû être fait depuis longtemps; il statue (art. 1er) : « La dépense d'ameuble- « ment et d'entretien du mobilier des hôtels de sous- « préfecture est classée parmi les dépenses ordinaires « que comprend la première section des budgets dépar- « tementaux, » et (art. 2) « un règlement d'administra- « tion publique déterminera les limites et les formes dans « lesquelles il sera pourvu à l'acquisition, à la conser- « vation et au remplacement de ce mobilier. »

Le règlement d'administration publique prévu par ce décret a été rendu à la date du 8 août 1852 (*V. Annexe n° XLIV*); les dispositions en sont calquées sur celles en vigueur pour le mobilier des préfectures. Ainsi, l'ameublement des hôtels de sous-préfecture doit comprendre, 1° le mobilier d'un salon de réception et d'une salle à manger, au moins; 2° le mobilier du cabinet du sous-préfet et des bureaux de la sous-préfecture; 3° le mobilier d'au moins trois chambres de maître avec leurs accessoires et de trois chambres de domestique; 4° les objets mobiliers nécessaires au service des cuisines et des écuries et remises, et les ustensiles de jardinage : dans leur prochaine session (celle de 1852) les conseils généraux de département devaient délibérer sur la somme à laquelle devrait s'élever, pour chaque hôtel de sous-préfecture, le taux du mobilier constitué ainsi qu'il vient d'être dit, et ce taux devait être définitivement fixé par le décret réglementaire du budget départemental. Quant aux dispositions relatives à l'inventaire, au récolement du mobilier, à son entretien, à la vente des objets réformés et à leur remplacement, elles sont identiquement les mêmes que pour le mobilier des préfectures; nous n'en dirons donc rien, et nous nous référons à la circulaire du 8 août 1852 relative à l'exécution du décret (*V. Annexe n°* XLV).

III. — Mobilier des cours et tribunaux.

441. La loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 8, range, parmi les dépenses ordinaires à inscrire à la première section du budget, *le mobilier des cours et tribunaux*, et elle n'a fait, à cet égard, que confirmer les dispositions de toutes les lois précédentes, depuis celle du 28 messidor an IV (16 juillet 1796), que nous avons rapportée plus haut, n° 187.

Aucune règle précise n'a été donnée, ni par la loi, ni par les instructions ministérielles, sur l'exécution de cette partie des obligations des départements, et il était difficile, peut-être, que des règles uniformes fussent posées, en raison des différences très-grandes que doit apporter, à la composition du mobilier des tribunaux, la plus ou moins grande étendue des locaux occupés. L'importance de ce mobilier a donc été laissée à l'appréciation des conseils généraux, qui ont dû, dans le vote de la dépense, avoir égard aux besoins réels du service.

Nous dirons, toutefois, que les crédits ouverts aux budgets départementaux pour achat ou entretien du mobilier des tribunaux, ne doivent pas être considérés comme des sommes mises à la disposition des membres de ces corps; c'est le préfet seul qui peut faire emploi de ces sommes, après s'être concerté, comme cela doit être, avec les magistrats. Nous ajouterons que l'entretien du mobilier du greffe et de ses accessoires est à la charge du greffier. Ce n'est qu'en cas de renouvellement ou d'achats de quelque importance, que les conseils généraux pourraient être appelés à y pourvoir.

Nous ferons remarquer aussi que le mot de *Cours*, employé par la loi, ne doit être entendu que de la *cour d'assises*, et que les dépenses du mobilier des cours royales est à la charge de l'État. C'est une conséquence de l'avis du conseil d'État du 5 décembre 1838 que nous avons rapporté plus haut, n° 280, et duquel il résulte que toutes les dépenses relatives au service des cours royales, sont restées dépenses de l'État.

442. Les dispositions relatives à l'entretien et au renouvellement du mobilier des cours et tribunaux n'ont jamais soulevé de difficultés graves, mais, depuis longtemps, elles laissaient à désirer quant aux mesures qui ont pour objet la conservation de ce mobilier, notam-

ment, la désignation des agents qui doivent en être considérés comme gardiens responsables.

Un décret du 20 juillet 1853, rendu dans la forme des règlements d'administration publique (*V. Annexe n°* XLVI), a statué sur ce point : il porte qu'il sera dressé un inventaire du mobilier fourni par les départements aux cours d'assises, aux tribunaux civils et aux tribunaux de commerce ; que le concierge de chaque établissement judiciaire est constitué gardien responsable du mobilier et, qu'à défaut du concierge, cette responsabilité est mise à la charge du greffier ; que l'inventaire est fait par le greffier, sous la direction et la surveillance des présidents et procureurs impériaux ; qu'il est procédé à la vérification du mobilier par un délégué du préfet et un ou plusieurs membres du conseil général, en présence du procureur impérial et d'un magistrat délégué par le président du tribunal ; qu'enfin un récolement est fait, dans les mêmes formes, à la fin de chaque année et à chaque mutation de gardien responsable.

IV. — **Mobilier des prisons.**

443. En rangeant, parmi les dépenses à inscrire à la première section du budget des départements, *les dépenses ordinaires des prisons départementales*, la loi du 10 mai 1838 n'a pas expressément fait mention du mobilier de ces prisons, mais il ne peut être douteux que la fourniture et l'entretien de ce mobilier ne fassent partie des dépenses ordinaires des prisons.

Ce n'est que récemment que cette partie du service départemental a été réglementée d'une manière précise. Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 7 août 1838, avait d'abord prescrit l'amélioration du coucher des détenus et la fourniture de vêtements aux condamnés ; un règlement général sur le service des prisons,

arrêté par le ministre de l'intérieur le 30 octobre 1841, a complété ces premières indications ; il porte :

Art. 70. Le coucher des prisonniers se composera, pour chacun : 1° d'un hamac ou d'une couchette en bois ou en fer, de 70 centimètres de largeur sur 1 mètre 95 centimètres de longueur, pouvant, au besoin, s'enlever ou se relever pendant le jour ; 2° d'une paillasse ; 3° d'un traversin en paille ; 4° d'un drap plié en deux, ou de deux draps cousus ensemble, dans une longueur de 1 mètre 60 centimètres, et non cousus pour le reste ; ces draps seront changés tous les mois ; 5° d'une couverture en été, et de deux couvertures en hiver.

Art. 75. Il y aura, dans chaque prison, deux chambres ou salles d'infirmerie entièrement séparées ; l'une pour les hommes, l'autre pour les femmes.

Art. 77. Le coucher des malades se compose d'une couchette, d'une paillasse, d'un matelas, d'un traversin, d'une paire de draps de lit et de deux couvertures.

Quelques objets tels que tables, bancs, baquets, etc., sont également nécessaires au service des prisons, quoique non indiqués au règlement.

444. Il ne suffisait pas d'aviser ainsi à ce que les prisons départementales fussent toutes pourvues d'un mobilier suffisant ; des considérations graves, d'humanité autant que de police, voulaient aussi que les condamnés, au moins, portassent, pendant le temps de leur détention, des vêtements propres et uniformes : c'est ce qu'a prescrit le même règlement, par les articles suivants :

Art. 65. Les condamnés correctionnels qui subissent leur peine dans les prisons départementales, seront tenus de porter le vêtement de la maison, excepté ceux qui en seraient expressément dispensés par décision du préfet, sur l'avis de la commission de surveillance.

Art. 66. Le vêtement de chaque prisonnier se composera : 1° d'un pantalon, d'un gilet et d'une veste d'étoffe de laine, fil ou coton, suivant la saison ; 2° d'une chemise qui sera régulièrement changée tous les huit jours ; 3° d'une paire de sabots.

Art. 67. Le vêtement des femmes se composera d'une camisole à manches, en laine ou en coton, suivant la saison ; d'un jupon de même étoffe ; d'un jupon de dessous en tissu commun ; d'un fichu pour le col ; d'un autre fichu pour la coiffure de jour ; d'une paire de chaus-

settes ou de chaussons; d'un tablier pour le travail; de sabots; d'une cornette pour la nuit et d'une chemise.

Les conseils généraux ont dû pourvoir à l'acquisition des meubles et effets indiqués par le règlement précité; chaque année ils proposent au budget les crédits nécessaires, soit pour l'entretien, soit pour le renouvellement de ces objets.

v. — Mobilier des asiles d'aliénés.

445. La loi du 30 juin 1838, sur les aliénés, veut que chaque département pourvoie au placement de ces infortunés, soit dans un asile public départemental, soit dans un asile privé. Les asiles que créent les départements, ne peuvent remplir leur destination sans être pourvus d'un mobilier assez considérable, mais ni la loi ni l'ordonnance réglementaire du 18 décembre 1839, ni les instructions ministérielles relatives à cette partie du service, n'ont défini quels sont les objets dont doit se composer ce mobilier. Tout, à cet égard, a donc été laissé à l'appréciation et à la sollicitude des préfets et des conseils généraux.

Nous nous bornerons à dire que, comme la loi du 10 mai 1838, art. 12, nº 11, a placé les dépenses des aliénés au nombre des dépenses ordinaires des départements, et que, comme, d'un autre côté, le mobilier des asiles départementaux est une annexe nécessaire de ces établissements, l'acquisition, l'entretien et le renouvellement de ce mobilier, font partie des dépenses qui peuvent être inscrites à la première section des budgets départementaux.

§ 6. — *Casernement de la gendarmerie* (*art.* 12, *nº* 5 *de la loi*).

446. En inscrivant parmi les dépenses de la première section *le casernement ordinaire de la gendarmerie*, le

législateur a maintenu un état des choses déjà ancien, mais il n'a voulu rien innover, en ce qui concerne l'étendue des obligations des départements, pour ce service, ainsi que l'a exprimé, à la Chambre des députés, le rapporteur de la loi du 10 mai 1838. Pour reconnaître quelles sont ces obligations, il faut donc se reporter aux actes antérieurs, intervenus sur cette matière.

447. C'est, en général, à la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798), portant organisation de la gendarmerie, qu'on fait remonter l'obligation, pour les départements, de pourvoir à la dépense du casernement de cette partie de la force publique. Nous croyons que c'est une erreur. L'article 83 de cette loi porte bien, en effet : « Le casernement sera fourni en nature aux sous-officiers et gendarmes, *par les soins des administrations centrales*, « conformément au règlement qui sera fait, à cet égard, « par le Directoire exécutif. » Mais nous ferons remarquer, d'abord, que les mots *par les soins* ne veulent pas dire *aux frais*, et que, d'ailleurs, l'article 84 de la même loi, ordonne la remise à la disposition du ministre de la guerre des bâtiments nationaux nécessaires au casernement de la gendarmerie. Or, quel besoin eût eu le ministre de la guerre d'avoir ces bâtiments à sa disposition, si les administrations centrales, c'est-à-dire, les départements, eussent été obligés de pourvoir à la charge du casernement ?

Ce qui confirme notre opinion, sur ce point, c'est qu'un arrêté des consuls, en date du 24 vendémiaire an XI (16 octobre 1802), postérieur de cinq ans, par conséquent, à la loi précitée, avait créé une masse de casernement pour le corps de la gendarmerie. Voici les principales dispositions de cet arrêté :

Art. 1er. A compter du 1er vendémiaire présent mois, et pour l'an XI, il sera mis à la disposition du ministre de la guerre une masse de

80 fr. par chaque officier, sous-officier et gendarme monté, et de 40 fr. par chaque sous-officier ou gendarme à pied.

Art. 2. Cette masse servira, 1° à payer l'entretien et la réparation des maisons nationales actuellement occupées, ou qui pourront l'être, par les brigades, soit à pied, soit à cheval; 2° au payement des loyers des maisons particulières qui seront affermées pour la même destination.

Art. 3. La masse sera payée par mois, par douzième, et en même temps que la solde; elle sera confiée au conseil d'administration de la gendarmerie de chaque département, qui n'en disposera que d'après les ordres du ministre de la guerre.

Art. 11. Au moyen de la masse créée par l'article 1er, le corps de la gendarmerie ne sera point compris, en l'an XI, dans la masse générale de casernement établie pour toutes les troupes de la république.

De ces termes, et des autres dispositions du même arrêté, il résulte donc, bien évidemment, qu'en l'an XI (1802), le casernement de la gendarmerie était encore une dépense de l'État, régie, à la vérité, d'une autre manière que le casernement des autres troupes, mais à laquelle les départements n'avaient pas à pourvoir.

448. Cet état de choses dura jusqu'au 1er vendémiaire an XIV (23 septembre 1805). A cette époque, le casernement de la gendarmerie fut mis à la charge des départements, par la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805). A la vérité, cette disposition n'est pas textuellement insérée dans la loi précitée, mais en se reportant à l'exposé des motifs, on y trouve ce qui suit :

S. M. a fait porter à 20 millions la part des départements dans les centimes additionnels qui, jusqu'ici, avait été de moins de 19 millions.

Il est résulté, de cette double opération, une somme disponible sur les centimes affectés aux dépenses variables, d'environ 2,500,000 fr., provenant de l'économie de 1,400,000 fr. d'un côté, et de l'addition de 1,100,000 fr. de l'autre.

S. M. en a disposé en assignant 1 million environ en accroissement des fonds destinés aux enfants trouvés et aux prisons; environ 300,000 fr. aux menues dépenses des tribunaux, réglées avec une parcimonie trop rigoureuse, et elle a destiné les 1,200,000 fr. restant au casernement de la gendarmerie.

Ce casernement sera, à compter de l'an XIV, à la charge des dé-

partements auxquels les troupes de cette arme semblent appartenir, et les préfets y pourvoiront avec plus d'économie et d'exactitude que le ministre de la guerre.

Le département de la guerre et le trésor public se trouvent donc, par ce moyen, déchargés de cette dépense d'environ 1,200,000 fr.

Pour l'exécution de cette disposition, le ministre de la guerre, dans une circulaire adressée aux préfets, aux commissaires des guerres et aux officiers supérieurs de la gendarmerie, le 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805), prescrivit une inspection de tous les bâtiments nationaux ou maisons particulières, alors occupés pour le casernement de la gendarmerie ; ceux des bâtiments nationaux qui étaient nécessaires au service du département de la guerre, durent être repris par l'administration militaire ; les autres furent remis aux préfets pour être définitivement affectés au casernement de la gendarmerie. Les brigades qui ne purent être placées dans des bâtiments nationaux, durent l'être dans des maisons que les préfets devaient louer. Toutefois, dans les communes où le casernement ne pouvait être fourni en nature à la gendarmerie, les préfets devaient tenir compte à chaque sous-officier et gendarme non caserné, de l'indemnité de logement qui leur était allouée par l'arrêté des consuls du 24 vendémiaire an XI.

La dépense du casernement de la gendarmerie a toujours été maintenue, depuis, parmi les dépenses départementales. Les bâtiments nationaux qui étaient restés affectés à ce service ont été définitivement concédés aux départements, par le décret du 9 avril 1811, mais un très-grand nombre de casernes sont encore tenues à loyer par les départements, et ce n'est que par des motifs tout à fait exceptionnels que les conseils généraux se déterminent à acquérir ou à construire des casernes. Ils en sont détournés, non-seulement par cette considération que la situation

des brigades peut être modifiée, ce qui rendrait les bâtiments inutiles, mais encore par l'expérience que l'entretien des casernes dont le département est propriétaire, coûte souvent presque autant que ce qui serait payé pour la location.

449. La circulaire précitée du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805) a réglé en ces termes la composition du casernement :

Conformément aux règlements antérieurs, les bâtiments affectés au casernement de la gendarmerie devront toujours être composés de sept chambres au moins, dont six à cheminée ; la répartition en sera faite de manière que deux chambres, dont une à cheminée, soient réservées pour le commandant de la brigade, et chacune des cinq autres pour chaque gendarme. Dans les communes où il n'existe ni maison d'arrêt ni prison, la caserne de la gendarmerie devra contenir une chambre de plus, pour servir de chambre de sûreté. Indépendamment des écuries pour huit chevaux, et des hangars et greniers suffisants pour contenir l'approvisionnement d'une année, la caserne de chaque brigade de gendarmerie montée devra être pourvue de toutes les commodités nécessaires, comme puits, cour, grand-porte, etc.

Il n'a pas été apporté de changement notable à cette composition du casernement ; mais, à partir de 1810, le logement a dû être fourni partout *en nature*, et la faculté de le remplacer par une indemnité a été supprimée.

Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 20 octobre 1819, indiquait, comme taux du loyer des casernes, 480 fr. pour une brigade à cheval et 240 fr. pour une brigade à pied ; mais ce taux est généralement beaucoup plus élevé aujourd'hui, soit par l'effet naturel de l'accroissement de la valeur des propriétés, et, par conséquent, des loyers, soit en raison des améliorations apportées au casernement, tant pour le logement des hommes que pour celui des chevaux.

450. Tous les baux à loyers doivent être soumis à l'approbation des ministres de la guerre et de l'intérieur, le

premier ayant à examiner la convenance des locaux proposés, le second à en débattre le prix, dans l'intérêt des départements. Aucun ameublement ne doit être fourni pour les casernes, soit qu'elles appartiennent aux départements ou qu'elles soient tenues à loyer.

451. À la dépense principale du casernement, les règlements en ont ajouté deux autres qui ne sont pas considérables, mais qui ont quelquefois soulevé des réclamations de la part des conseils généraux. La première, portée au budget sous le titre *d'indemnité de literie aux gendarmes extraits de la ligne ou admis dans les six mois de leur congé*, se compose d'une somme de 30 fr. à laquelle a droit chaque sous-officier ou gendarme, pendant chacune des deux premières années de son service ; elle constitue une véritable prime d'encouragement pour le recrutement de la gendarmerie, et, sous ce rapport, elle figurerait d'une manière plus logique au budget de l'État, comme supplément à la solde, qu'aux budgets des départements. La seconde dépense consiste dans l'éclairage des casernes et le remplacement des drapeaux placés sur ces bâtiments ; cette dépense a été contestée aussi, mais son utilité est trop évidente pour qu'elle ne soit pas maintenue.

452. Le logement des officiers de gendarmerie, et plus particulièrement celui des officiers-trésoriers, a été, plusieurs fois, l'objet de difficultés et de dissentiments entre l'administration civile et l'administration militaire.

Des considérations tirées du bien du service, bien plus que de l'intérêt des officiers, rendent désirable qu'ils soient logés dans les casernes, où leur présence maintient la discipline, en même temps qu'elle imprime plus d'activité au service ; mais l'administration militaire aurait voulu faire considérer le logement des officiers, ou, tout au moins, celui des trésoriers, comme obligatoire pour les

départements. Elle a dû se départir de cette prétention, en présence d'un avis donné, sur cette question, par les comités réunis de la guerre et marine et de l'intérieur du conseil d'État. Cet avis, en date du 25 février 1841, est ainsi conçu :

Les membres du conseil d'État composant les comités réunis de la guerre et marine et de l'intérieur qui, sur le renvoi ordonné par M. le garde des sceaux, ont pris connaissance d'un rapport de M. le secrétaire d'État au département de l'intérieur, tendant à demander l'avis des deux comités réunis sur cette question : Les départements sont-ils obligés de fournir le logement en nature aux officiers de la gendarmerie et plus spécialement aux officiers-trésoriers de cette arme?

Vu le rapport précité en date du 28 janvier 1841, les lettres de M. le ministre de l'intérieur du 14 avril 1840 et 28 janvier 1841, adressées à M. le ministre de la guerre en date du 2 mai 1840 ;

Vu la loi du 28 germinal an VI, les arrêtés consulaires des 12 thermidor an IX et 24 vendémiaire an XI ; l'ordonnance du 10 septembre 1815;

Vu la loi du 10 mai 1838 dans son article 12;

Considérant, quant aux officiers en général, que l'article 76 de la loi du 28 germinal an VI et l'article 2 de l'arrêté consulaire du 24 vendémiaire an XI, les chargent expressément de pourvoir à leur logement, moyennant une indemnité qui leur est accordée par l'État ;

Considérant, quant aux trésoriers en particulier, que ni la loi du 28 germinal an VI qui a organisé la gendarmerie sur ses bases actuelles, ni les actes législatifs plus récents, ne les mentionnent comme possédant un droit spécial au logement dans les casernes, en leur qualité de comptables et à raison de leurs fonctions ; qu'ils ne sont nulle part, relativement au logement, l'objet de dispositions exceptionnelles d'où l'on puisse inférer que la loi a voulu leur créer, sur ce point, une autre situation que celle qui résulterait de leur grade ;

Que l'instruction ministérielle du 25 messidor an VI qui réglait le nombre de pièces que le quartier-maître devait occuper dans la caserne, est intervenue à une époque où les quartiers-maîtres étaient sous-officiers, et où ces sous-officiers recevaient, en vertu de la loi du 28 germinal an VI, comme ils le reçoivent encore aujourd'hui, le logement dans les casernes;

Que, depuis lors, l'arrêté consulaire du 12 thermidor an IX ayant disposé que les trésoriers des compagnies de gendarmerie seraient pris parmi les officiers de l'arme, ils ont perdu le droit qu'ils avaient, comme sous-officiers, d'être logés dans les casernes ;

Que ce changement dans le droit des quartiers-maîtres a été reconnu par le règlement ministériel du 21 novembre 1823, lequel confère aux lieutenants-trésoriers l'indemnité du grade de capitaine, attendu, y est-il dit, que leurs fonctions comportent des logements plus étendus que ceux des lieutenants dirigeant le service des brigades;

Considérant que la loi du 10 mai 1838 n'a apporté aucun changement aux lois antérieures, en ce qui concerne le casernement de la gendarmerie;

Considérant, néanmoins, que l'intérêt bien évident du service exigerait que le trésorier, dépositaire des deniers et des registres de la compagnie, surveillant du magasin, et chargé de fournir un local aux séances du conseil d'administration, résidât toujours dans la caserne; que des raisons d'utilité non moins impérieuses font désirer que les officiers, et surtout l'officier commandant, y occupent également une place; qu'à défaut de texte précis de loi qui fasse de cette mesure, adoptée déjà dans plusieurs localités, une obligation pour les départements, les efforts du Gouvernement doivent tendre à en obtenir partout l'exécution volontaire;

Par ces motifs, sont d'avis,

Que les départements ne sont point obligés de fournir le logement au trésorier, non plus qu'aux autres officiers de la gendarmerie;

Que, toutefois, il est à désirer, dans l'intérêt du service, que les officiers, ou, au moins, le trésorier et l'officier commandant, soient logés dans les casernes départementales, et qu'il appartient au Gouvernement d'aviser aux moyens de réaliser généralement cette amélioration.

Aucune disposition législative n'est intervenue sur cette matière, depuis la date de cet avis. Ce n'est donc que lorsque la consistance des casernes est suffisante, que les officiers de gendarmerie y sont placés. Quelques conseils généraux ont demandé que, dans ce cas, l'indemnité de logement que l'État accorde à ces officiers lorsqu'ils se logent à leurs frais, et qu'il ne leur accorde plus lorsqu'ils sont logés dans une caserne départementale, que cette indemnité, disons-nous, fût allouée aux départements, à titre de compensation. Le ministre de la guerre s'y est constamment refusé, en se fondant sur ce que l'indemnité n'est que le remplacement du logement en nature, et que lorsque ce logement est fourni, l'obligation de l'État se trouve éteinte. Cette fin de non-recevoir a

paru contestable dans quelques départements, mais elle ne pourrait être définitivement repoussée, s'il y a lieu, que par une décision du conseil d'État, dans la forme contentieuse, et aucun conseil général ne s'est, jusqu'à présent, pourvu devant cette juridiction, contre la décision du ministre de la guerre.

453. Une question qui intéresse les dix-sept départements du littoral, fut également soulevée; c'est celle de savoir si le casernement de la gendarmerie maritime est à la charge des départements, comme celui des autres brigades.

Cette question a été résolue affirmativement par un avis du comité de la guerre et de la marine du conseil d'État, en date du 12 janvier 1821, auquel le ministre de l'intérieur a adhéré. Cet avis est motivé sur ce que la portion de la gendarmerie qui est mise à la disposition du ministre de la marine, pour le service des ports, ne forme pas un corps séparé, et que, d'ailleurs, la police des ports est un intérêt du même ordre que le service attribué à la gendarmerie, en général.

454. Nous terminerons ce qui a rapport au casernement de la gendarmerie, en disant que la dépense totale relative au casernement de la gendarmerie et à ses accessoires, figure au compte de 1852 pour 1,917,644 fr., ce qui indique combien est considérable le nombre des casernes tenues à loyer.

§ 7.—*Dépenses ordinaires des prisons départementales (art. 12, n° 6 de la loi).*

455. L'inscription, parmi les dépenses ordinaires des départements, des dépenses ordinaires des prisons départementales n'a été que la confirmation de ce qui avait été réglé dès l'an IV (1796), époque où, comme on l'a

vu plus haut, nº 187, fut faite, pour la première fois, la division des dépenses générales en ***dépenses du Gouvernement*** et ***dépenses à la charge des départements.***

Nous n'avons pas à nous occuper ici, en parlant des prisons départementales, des graves questions qui ont été, dans ces dernières années surtout, l'objet d'une controverse si élevée, et quelquefois si animée, celles qui se rattachent à l'amélioralion morale des détenus, et c'est seulement dans ses rapports avec le budget départemental, que nous avons à considérer ici le service des prisons.

456. Nous devons faire remarquer, d'abord, qu'en classant à la première section du budget les dépenses ***ordinaires*** des prisons, seulement, le législateur n'a pas parlé spécialement des bâtiments des prisons ; mais cette omission, si c'en est une, ne saurait mettre en doute l'obligation pour les départements de pourvoir également à cette partie du service. En fait, presque toutes les prisons départementales sont la propriété des départements, soit que ces édifices leur aient été concédés par le décret du 9 avril 1811, soit qu'ils aient été acquis ou construits par les départements. Il est bien encore un très-petit nombre de prisons qui ne sont tenues par les départements qu'à titre de location, et qui appartiennent aux villes, et même à des particuliers; mais ce sont là de rares exceptions, qui, d'ailleurs, tendent à disparaître. Dès lors, l'entretien des bâtiments des prisons départementales se trouve assuré par les dispositions du nº 1 de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, qui range dans les dépenses de la première section ***les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux.***

457. Pendant longues années, les départements eurent à pourvoir aux dépenses de tous les détenus; mais, graduellement, des distinctions ont été faites à cet égard,

et, d'après les dispositions actuellement en vigueur, les détenus à la charge du budget départemental sont 1° *les prévenus et les accusés;* 2° *les condamnés en appel ou en pourvoi;* 3° *les condamnés à un an et à moins d'un an;* 4° *les condamnés à plus d'un an attendant leur transfèrement aux bagnes ou aux maisons centrales, mais seulement jusqu'au jour de la remise à l'autorité administrative, par l'autorité judiciaire, des actes de condamnation.* Si, après la remise de ces actes, les condamnés à plus d'un an restent dans les prisons départementales, faute de pouvoir être immédiatement transférés dans les bagnes ou dans les maisons centrales, les dépenses de leur entretien continuent à être faites par les départements, mais à titre d'avances seulement, et ces avances sont ensuite remboursées au département par l'État. Le montant de ce remboursement fait partie des produits éventuels de la première section, comme nous l'avons dit plus haut, n° 403.

Si l'on considérait d'une manière absolue cette classification des détenus, il serait difficile peut-être de se rendre compte pourquoi les condamnés à un an et au dessous, sont à la charge du budget départemental, et les condamnés à plus d'un an, à la charge du budget de l'État; on se demanderait comment les dépenses auxquelles donne lieu l'une de ces deux catégories, sont plutôt d'intérêt départemental, que les dépenses relatives à ceux de l'autre catégorie. Tout ce que nous pouvons dire à cet égard, c'est que, par des considérations que nous n'avons pas à développer ici, le Gouvernement a cru devoir réunir, dans des prisons appelées *maisons centrales de force et de correction*, tous les individus condamnés à plus d'un an de prison, et qu'il s'est chargé d'administrer directement ces maisons et d'en solder la dépense.

458. Les lieux de détention qui doivent exister dans chaque département sont divisés, par la législation sur la matière, en trois catégories, savoir :

1° *Les maisons d'arrêt*, placées au chef-lieu de chaque arrondissement et destinées à recevoir, tant les prévenus que les accusés, jusqu'au moment du renvoi de ceux-ci devant la cour d'assises ;

2° *Les maisons de justice*, placées dans la ville où siége la cour d'assises, et qui sont destinées à recevoir, tant les accusés renvoyés devant cette cour par une ordonnance de mise en accusation, que les condamnés criminellement qui sont en état de pourvoi ; les maisons de justice doivent être séparées des maisons d'arrêt, ou, si elles y sont annexées, elles doivent former un quartier distinct, et sans communication possible entre les deux catégories de détenus ;

3° *Les maisons de correction*, destinées à recevoir les condamnés à un an et au dessous, ainsi que les condamnés à des peines plus graves, qui attendent leur transfèrement dans les bagnes et les maisons centrales de force et de correction. Il devrait y avoir au moins une maison de correction par département, mais cette prescription de la loi n'est pas encore rigoureusement accomplie, et il est plus d'un département où les maisons d'arrêt font encore office de maisons de correction.

Il existe également dans tous les départements, sous le nom de *dépôts de sûreté*, un certain nombre de lieux de détention provisoire qui, ainsi que l'indique leur dénomination, sont destinés à recevoir les détenus transférés, sous l'escorte de la gendarmerie, d'une prison à une autre. Ces dépôts de sûreté sont généralement annexés aux casernes de gendarmerie ; ils sont assimilés, quant à la dépense, aux prisons départementales.

459. Les dépenses ordinaires des prisons départemen-

tales sont divisées, au cadre du budget, en diverses catégories, dont nous allons nous occuper successivement.

460. La première catégorie se compose des dépenses dites *d'administration*, c'est-à-dire, du traitement des employés attachés, sous différentes dénominations, au service des prisons. La composition de ce personnel a beaucoup varié, tant qu'il a été laissé entièrement à l'arbitraire des administrations départementales; mais un règlement général arrêté par le ministre de l'intérieur, le 30 octobre 1841, a tracé, à cet égard, des règles auxquelles ces administrations ont dû se conformer, et dont voici les principales dispositions, sur ce point :

Art. 1er. Le personnel des maisons d'arrêt, des maisons de justice et des maisons départementales de correction se compose, suivant l'importance des établissements, d'un directeur, d'un commis-greffier, d'un gardien-chef, d'un ou de plusieurs gardiens, de sœurs religieuses ou surveillantes, d'un médecin, d'un aumônier, d'un instituteur et de tous autres employés ou agents que l'autorité administrative juge utile de préposer au service des prisons.

Art. 2. Le nombre des employés, gardiens et autres agents, et le traitement attribué à chaque emploi, sont réglés par le ministre, pour chaque prison, sur la proposition du préfet.

Art. 3. Les dénominations de geôlier, guichetiers et autres, cesseront d'être employées.

Art. 4. Le directeur est nommé par le ministre, sur la présentation du préfet, l'avis du maire et celui de la commission de surveillance. Son traitement ne peut être au-dessous de 2,000 fr.

Art. 5. Les autres employés du service administratif sont nommés et révoqués par le préfet. Néanmoins, tout arrêté de révocation n'est définitif que par l'approbation du ministre.

L'administration centrale a pensé qu'il importait que les préposés chargés de la surveillance des prisons départementales portassent habituellement un costume dans l'exercice de leurs fonctions, et cette disposition avait été rendue obligatoire par le règlement général du 30 octobre 1841, mais elle n'avait cependant pas été exécutée partout. Un arrêté ministériel du 18 août 1852 a

renouvelé l'obligation imposée, et réglé l'uniforme qui doit être fourni aux gardiens-chefs et gardiens ordinaires des prisons.

461. La seconde catégorie des dépenses ordinaires des prisons départementales se compose de celles dites du *régime économique;* on y comprend *la nourriture des détenus valides*, *les vêtements* (*achat et entretien*), *le coucher* (*achat et entretien*), *le blanchissage*, *le chauffage et l'éclairage; les dépenses d'infirmerie ou journées d'hôpital;* enfin *les menus objets mobiliers*, tels que tables, bancs, etc.

462. Nous avons parlé plus haut, n° 443, de la partie de ces dépenses qui se rapporte au mobilier et aux vêtements. Quant à la nourriture, laissée pendant longtemps, comme toutes les autres parties du service des prisons, à l'arbitraire des administrations locales, elle a été ramenée à des bases uniformes par le règlement général du 30 octobre 1841, dont voici, sur ce point, les principales dispositions :

Art. 56. La nourriture accordée par l'État aux prisonniers, dans les maisons d'arrêt, de justice ou de correction, se compose, savoir :

1° Pour les hommes, d'une ration de pain du poids de 75 décagrammes, et, pour les femmes, d'une ration de 70 décagrammes. Le pain sera de pur froment, avec extraction de 10 kilogrammes de son, sur 100 kilogrammes de grains mis sous la meule. Il ne sera distribué qu'après 24 heures de cuisson.

2° D'un litre de bouillon au beurre ou à la graisse, avec des légumes verts ou secs, suivant la saison, le sel et le poivre nécessaires à l'assaisonnement. La quantité de beurre ou de graisse, et celle des légumes, pour chaque litre de bouillon, sera déterminée par le règlement particulier de la prison. La soupe sera partagée en deux rations : l'une sera donnée le matin, l'autre le soir. Les femmes enceintes et les nourrices pourront, sur l'avis du médecin, recevoir une ration supplémentaire.

Art. 57. Le jeudi ou le dimanche de chaque semaine, il sera servi aux prisonniers une soupe grasse, dans la composition de laquelle on fera entrer, pour chaque prisonnier, 200 grammes de viande de bonne qualité, les légumes, le sel et le poivre nécessaires. La viande pro-

venant de cette soupe sera partagée par portions égales entre tous les détenus. Il entrera dans chaque ration de soupe grasse ou maigre 90 grammes de pain blanc bien rassis.

Art. 58. Les prévenus et les accusés peuvent, dans les limites fixées par le règlement de la prison, faire venir du dehors, et à leurs frais, les vivres dont ils auront besoin. S'ils pourvoient eux-mêmes à leur nourriture, ils cessent d'avoir droit aux vivres de la maison.

Art. 75. Il y aura dans chaque prison deux chambres ou salles d'infirmerie entièrement séparées; l'une pour les hommes, l'autre pour les femmes.

Art. 78. La nourriture des détenus soignés à l'infirmerie sera fournie, sur les prescriptions du médecin, conformément aux règles suivies dans l'hôpital du lieu.

Art. 79. S'il y a impossibilité absolue d'établir dans la prison des salles d'infirmerie, les prisonniers atteints de maladies graves seront traités dans une salle spéciale de l'hôpital du lieu où est située la prison, conformément à la loi du 4 vendémiaire an VI et au décret du 8 janvier 1810. Le prix de journée de traitement sera arrêté d'avance, entre la commission administrative de l'hospice et le préfet.

463. La fourniture de la nourriture des prisonniers, tant pour le pain que pour la soupe, doit être l'objet d'adjudications au rabais ; il est quelques localités, toutefois, où les administrations hospitalières sont chargées d'effectuer ces fournitures, à prix convenu. C'est là une exception que l'autorité a cru pouvoir admettre, en raison des garanties particulières que présentent ces administrations.

464. Nous ne quitterons pas ce qui a rapport à la nourriture des détenus, sans dire que les dispositions réglementaires, sur ce point, ont été, et sont encore l'objet d'assez vives critiques de la part d'un certain nombre de conseils généraux. La composition du pain, plus blanc que celui qu'on mange généralement dans les campagnes, la prescription, surtout, d'un régime à la viande, une fois par semaine, a été regardée comme introduisant une sorte de luxe dans le régime des prisons et comme formant un contraste fâcheux avec la nourriture habituelle des classes laborieuses. Le ministre, tout en appréciant

le sentiment sur lequel s'appuyaient ces observations, n'a pas cru devoir y céder. Il a fait remarquer que « c'est la volonté de la loi elle-même, que tout prison-« nier reçoive une nourriture *suffisante et saine* (art. 613 « du Code d'instruction criminelle), et la société doit « cette nourriture à tous les détenus, sans qu'elle ait à « s'enquérir de la condition dans laquelle ils se trou-« vaient, au moment de leur arrestation. » Nous ajouterons qu'il est certain que le seul fait de la privation de la liberté apporte, généralement, dans la santé de l'homme accoutumé à une grande activité de travail ou de locomotion, une perturbation profonde, qu'il est indispensable de combattre par quelques améliorations dans le régime, et malgré celles apportées, à cet égard, par le règlement ministériel du 30 octobre 1841, la mortalité, dans les prisons, dépasse encore, dans une notable proportion, celle à laquelle est soumise la population libre.

465. Après les deux catégories de dépenses, dites d'administration et du régime économique, s'en trouve, au budget départemental, une troisième, intitulée *dépenses diverses ;* elle se compose *du service de la chapelle ; du service de l'école*, là où il peut être établi ; *des dépenses relatives aux travaux des détenus*, telles que l'achat et l'entretien du mobilier industriel ; enfin *des travaux d'entretien*, dits, réparations locatives. Aucune explication sur ces différentes dépenses ne paraît nécessaire.

466. Vient ensuite la catégorie des *dépenses des chambres ou dépôts de sûreté*, qui se compose du loyer de ces dépôts, lorsqu'ils n'appartiennent pas au département, du traitement des employés et des fournitures faites aux détenus, d'après les bases du règlement général.

467. Enfin, dans un cinquième article se trouvent réunies certaines *dépenses communes aux diverses pri-*

sons du département, telles que frais de capture de prisonniers évadés, frais d'inhumation, frais de vente d'objets mobiliers hors de service, frais d'impression, etc.

468. Nous terminerons ce qui a rapport à la dépense des prisons, en disant qu'au compte de 1852 elle se trouve portée pour une somme totale de 7,575,867 fr.

§ 8.—*Frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés, et frais de route aux voyageurs indigents* (*art.* 12, *n*os 7 *et* 12 *de la loi*).

469. Après les dépenses ordinaires des prisons départementales, l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 classe, au nombre des dépenses de la première section du budget départemental, *les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés, et les frais de route accordés aux voyageurs indigents.*

Ce n'est pas sans une assez vive opposition, manifestée successivement dans les deux Chambres, que ce paragraphe de l'article 12 a été adopté. On n'en contestait pas la partie qui a rapport au transport *des détenus*, et qui aurait pu, disait-on, être reportée à l'article des dépenses des prisons; mais on objectait, pour ce qui concerne les *vagabonds et les forçats libérés*, que les frais de leur translation ne sont pas une dépense locale, mais une dépense de police, qui, par conséquent, devrait être faite directement par l'État; que tout en admettant que la plupart des dépenses de la première section sont des dépenses qui touchent à l'intérêt général, et qu'il peut y avoir avantage à les laisser à la charge des départements, en ce que les conseils généraux peuvent les contrôler utilement, il n'en est pas de même de celles dont il s'agit ici, attendu qu'elles échappent complétement au contrôle des conseils généraux qui, en les inscrivant au

budget, ne peuvent, réellement, en discuter le chiffre éventuel. Le ministre insista pour le maintien du paragraphe, surtout dans un intérêt de décentralisation, et il fut maintenu.

Nous avons à dire en quoi consistent ces diverses espèces de dépenses.

470. Les *frais de translation des détenus* se composent :

1° *Des frais de translation et de nourriture en route*, des détenus transférés d'une prison à une autre, ou d'une prison départementale à celle du chef-lieu de la cour impériale lorsqu'il y a appel, ou d'une prison départementale, après condamnation dans le département, jusqu'à leur admission aux voitures cellulaires ou à la maison centrale de détention ;

2° *Des frais de translation des condamnés âgés de moins de* 16 *ans*, qui ont été déclarés avoir agi sans discernement et qui sont envoyés dans une maison de correction ;

3° *Des frais de conduite* au siége de la cour impériale, pour y entendre la lecture de leurs lettres de grâce, des détenus dans les prisons départementales dont la condamnation a eu lieu dans le département ;

4° Enfin, *des frais de translation des condamnés aux travaux forcés*, jusqu'au jour où ils sont livrés aux voitures cellulaires.

471. Les *frais de translation des vagabonds* sont une conséquence de l'application des articles 272 et 273 du Code pénal. Aux termes de ces articles, les individus déclarés vagabonds, *par un jugement*, peuvent être conduits, par les ordres du Gouvernement, hors du territoire du royaume, s'ils sont étrangers ; s'ils sont nés en France, ils peuvent être, dans certains cas, conduits dans leur commune.

472. Quant aux *forçats* qui sortent des bagnes après l'accomplissement de leur peine, ils ont droit de recevoir un secours de trente centimes par myriamètre, jusqu'au lieu où ils se rendent; ils ont même droit à des moyens de transport, lorsque leur état d'invalidité constaté ne leur permet pas de faire la route à pied. L'avance de ces secours est faite par les caisses municipales des villes que les forçats libérés traversent, et, à la fin de chaque trimestre, ces avances sont remboursées aux caisses municipales par le préfet, sur les fonds départementaux.

473. Enfin, la loi du 30 mai-13 juin 1790, article 7, accorde un secours de trois sous par lieue, trente centimes par myriamètre, aux indigents qui voyagent; ce secours devait être donné par les municipalités, successivement, de dix lieues en dix lieues. En 1810, et par un décret du 28 février, la délivrance de ce secours fut restreinte aux indigents *qui rejoignent leur domicile, avec des feuilles de route,* et il fut déclaré que cette dépense serait remboursée aux municipalités sur les fonds départementaux. C'est ce qui s'est toujours pratiqué depuis, et ce qu'a maintenu la loi du 10 mai 1838, en admettant cette dépense parmi celles de la première section.

Nous ne parlerons pas ici des abus auxquels donne souvent lieu l'application de cette mesure. De fréquentes instructions ont cherché à y mettre un terme; elles ont toujours échoué contre l'esprit de vagabondage de certains individus, pour lesquels une pérégrination continuelle est devenue un moyen d'existence.

§ 9.—*Loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et menues dépenses des justices de paix* (*art.* 12, *n°* 8, *de la loi*).

474. Cette catégorie de dépenses était déjà, sous la

législation précédente, à la charge du budget départemental. Nous devons toutefois faire remarquer, de nouveau, que le mot de *cours*, qui se trouve dans ce paragraphe, ne doit s'entendre que de la cour d'assises, toutes les dépenses relatives aux cours impériales étant à la charge de l'État, par application de l'avis du conseil d'État en date du 5 décembre 1838, que nous avons fait connaître plus haut, n° 280.

475. Les départements doivent fournir les locaux nécessaires au service de *la cour d'assises*, *des tribunaux de première instance* et *des tribunaux de commerce*, là où il en est établi; mais la loi n'a fait mention de cette partie de la dépense que sous le titre de *loyer*, comme elle l'a fait pour les autres édifices nécessaires à des services départementaux; nous en avons dit le motif, en parlant, n° 413, de l'entretien de ces édifices.

En fait, les départements sont aujourd'hui propriétaires de presque tous les bâtiments occupés par les tribunaux ; quant à ceux qui ne sont tenus qu'à loyer, nous nous référons à ce que nous avons dit sur les baux à passer au nom des départements, n° 315.

Les réparations locatives des édifices où siégent les tribunaux sont également à la charge des départements, attendu que les membres de ces tribunaux n'occupent pas ces édifices à titre de locataires, mais seulement pour un service public. Il en résulte que les réparations locatives, comme toutes les autres, ne peuvent être faites que par les ordres du préfet, et soldées que sur des mandats délivrés par ce fonctionnaire.

476. Les départements doivent aussi pourvoir à l'éclairage des bâtiments, c'est-à-dire, des corridors et escaliers; mais le luminaire nécessaire au service des salles d'audience et des pièces occupées, soit par le parquet, soit

par les juges, est à la charge du fonds des menues dépenses des tribunaux.

477. Quant au mobilier à fournir aux tribunaux, nous nous référons à ce que nous avons dit à cet égard, à l'occasion de l'ensemble du mobilier départemental, nº 441.

478. Les menues dépenses que la loi met à la charge des départements sont réglées sous forme d'abonnement, dont le taux est déterminé, pour chaque tribunal, par le ministre de la justice, d'accord avec le ministre de l'intérieur; le montant de cet abonnement est payé par trimestre, au moyen d'un mandat du préfet, délivré au nom du greffier ou autre fondé de pouvoir du tribunal, qui fait emploi des fonds conformément aux instructions qu'il reçoit et sans avoir à en justifier à l'administration départementale. Les dépenses auxquelles l'abonnement dit *des menues dépenses* doit pourvoir, se composent :

1º *Du salaire du concierge et des garçons de salle ou de bureau;*

2º *Du chauffage et de l'éclairage de toutes les parties de l'édifice occupées par le tribunal et le parquet;*

3º *Des registres, impressions et autres fournitures de bureau nécessaires au service.*

479. Les menues dépenses des justices de paix sont également fixées par abonnement, et mandatées par le préfet, en faveur de chaque juge de paix, qui n'a pas à justifier de l'emploi.

480. La fixation pour les menues dépenses, tant des tribunaux que des justices de paix, est obligatoire pour les conseils généraux, en ce sens, que s'ils ne portaient pas au budget la somme déterminée, il y serait pourvu d'office, lors du règlement du budget. D'un autre côté, aucune demande d'augmentation ne peut être admise par les conseils généraux, si elle n'a été préalablement con-

sentie et réglée par les ministres de la justice et de l'intérieur.

§ 10. — *Chauffage et éclairage des corps de garde des établissements départementaux* (*art.* 12, *n*° 9, *de la loi*).

481. Dans les villes où se trouve une garnison, il est d'usage qu'il soit établi un corps de garde près de l'hôtel de la préfecture; quelquefois il en est établi aussi près des prisons.

L'établissement de ces corps de garde n'étant pas motivé par un intérêt militaire, proprement dit, mais plutôt par un intérêt de police locale, la dépense à laquelle il donne lieu ne pouvait pas être supportée par le budget du ministère de la guerre; elle a donc été mise à la charge du budget départemental. Dans les villes où il se trouve un fournisseur chargé du service des corps de garde militaires, c'est ordinairement cet agent qui fournit le chauffage et l'éclairage des corps de garde civils, et il est en soldé, aux prix de son marché, sur mandat du préfet. Lorsqu'il n'y a pas de fournisseur, le préfet prend les mesures nécessaires pour que ce service soit fait de la manière la plus économique.

482. Les guérites des factionnaires placés à la porte des hôtels de préfecture et des prisons doivent également, et en vertu du même principe, être fournies et entretenues aux frais des départements; c'est une dépense qui se rattache à celle des corps de garde.

§ 11. — *Entretien des routes départementales* (*art.* 12, *n*° 10, *de la loi*).

483. La loi du 10 mai 1838, article 12, n'admet à la première section du budget départemental que les dépenses *d'entretien* des routes départementales et des ouvrages d'art qui en dépendent. Nous ne nous occuperons

donc ici que de cette partie du service des routes départementales; c'est à l'occasion des dépenses à inscrire à la deuxième section du budget, que nous traiterons de la création ou du classement, ainsi que de la construction de ces voies publiques.

484. Lorsqu'une route est construite et livrée à la circulation, elle ne peut être maintenue en bon état que par des soins constants, et par l'emploi de matériaux destinés à remplacer ceux que détruisent le temps et la circulation des voitures. C'est ce qu'on appelle *l'entretien*, et, comme les travaux qu'il exige sont, de leur nature, permanents et constamment en activité, le législateur les a classés parmi les dépenses ordinaires des départements, celles auxquelles il est pourvu sur les ressources de la première section du budget. Sous la législation précédente, ils étaient compris au budget *des dépenses variables*.

A ne considérer la question qu'au point de vue du principe qui a fait diviser les dépenses départementales en deux catégories nettement tranchées, et qui a fait placer dans la première les dépenses qui sont de nature à se renouveler chaque année, il faut reconnaître que c'était bien à la première section du budget départemental, celle destinée aux dépenses ordinaires, que devait être placé l'entretien des routes départementales; mais, dans la pratique, cette disposition de la loi du 10 mai 1838 a bientôt amené, pour les départements, des embarras financiers qui, dans ces derniers temps, ont vivement préoccupé le Gouvernement et les assemblées législatives.

La première section du budget départemental est alimentée, comme on l'a vu plus haut, nº 393, par les centimes ordinaires, imposés en nombre égal sur chaque département, et par un fonds commun, perçu également sur tous les départements, mais dont le produit, centra-

lisé au trésor, est mis à la disposition du ministre de l'intérieur, qui le répartit entre les départements, de manière à suppléer à l'insuffisance du produit des centimes ordinaires, comparé aux dépenses ordinaires. Pour que cette répartition puisse être faite équitablement, pour que certains départements n'exagèrent pas le chiffre de leurs dépenses ordinaires, afin d'obtenir une plus forte part dans le fonds commun, il faut que le ministre puisse, avant la répartition de ce fonds, exercer un contrôle qui lui permette de reconnaître si les dépenses à faire ne dépassent pas, dans leur chiffre, les limites d'une nécessité réelle.

En parcourant la nomenclature des dépenses ordinaires portées à l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, on voit que ce contrôle est possible, qu'il est facile, même, pour toutes ces dépenses, à l'exception de celle de l'entretien des routes départementales. Les dépenses autres que cette dernière, en effet, sont toutes de nature à pouvoir être appréciées, à l'avance, d'une manière à peu près certaine; d'ailleurs, les administrations départementales n'ont aucun intérêt à les augmenter, car de leur élévation, il ne peut résulter aucun accroissement dans la prospérité locale.

Il en est tout autrement de la dépense d'entretien des routes départementales.

D'une part, les administrations départementales ont un puissant intérêt à améliorer constamment, à pousser jusqu'au luxe même, l'entretien des routes départementales, car la facilité de la circulation est un des principaux éléments de la prospérité du pays. D'un autre côté, il est à peu près impossible que le ministre de l'intérieur exerce sur cette dépense un contrôle efficace, un contrôle qui lui permette de reconnaître si, dans tel ou tel département, elle n'est pas portée au delà du nécessaire.

Trop d'éléments divers, en effet, entrent dans l'appréciation de cette dépense. La longueur du parcours à entretenir peut être rigoureusement établie, sans doute ; mais la quantité de matériaux annuellement nécessaire pour l'entretien d'un mètre courant de route, varie en raison de l'accroissement de la circulation, en raison de la nature plus ou moins résistante des matériaux que l'on trouve dans les différentes localités, en raison enfin de la température plus ou moins humide qui a régné dans le cours de l'année. La dépense afférente à la fourniture des matériaux est d'ailleurs affectée par différentes circonstances ; celle de la main-d'œuvre peut l'être également, et par la valeur souvent variable du prix de la journée, et par le nombre d'ouvriers qu'exige un entretien plus perfectionné. Ce sont là autant de conditions de dépense, que l'administration centrale ne peut réellement pas débattre avec quelque certitude, lorsque ces débats doivent se renouveler chaque année, vis-à-vis de quatre-vingt-six départements ; elle le peut avec d'autant moins de succès, que les administrations de tous les départements ont intérêt, comme nous le disions, à tenir leurs routes dans le meilleur état possible, puisqu'elles ne font par là que se créer un droit à une plus forte part dans le fonds commun. Il arrive même, sans que l'administration centrale puisse l'empêcher, que, dans certains départements, on fait faire, sur le fonds d'entretien, des travaux de grosses réparations qui ne devraient être faits que sur les fonds destinés aux travaux neufs.

En inscrivant parmi les dépenses de la première section, qui sont placées sous le contrôle plus spécial de l'administration centrale, la dépense d'entretien des routes départementales, sur laquelle cette administration ne peut exercer qu'un contrôle presque nominal, le législateur y a donc introduit un élément de perturbation

pour les finances départementales; cela ne pouvait être prévu, peut-être, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, mais l'expérience en fait reconnaître chaque jour davantage la gravité. Ainsi, en 1839, la dépense d'entretien des routes départementales s'élevait, pour les 86 départements du royaume, à 8,674,363 fr.; en 1852, elle s'élevait à 14 millions, y compris 6,000,000 francs qu'il a fallu reporter à la seconde section, par suite de l'insuffisance des ressources de la première. Or, cet accroissement ne peut être attribué entièrement à l'augmentation du parcours des routes terminées; aussi trois fois déjà, depuis la loi du 10 mai 1838, il a fallu accroître les ressources départementales, et cela, en grande partie par l'effet de l'augmentation croissante de la dépense d'entretien des routes.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que cette situation consacre une véritable injustice envers certains départements, et porte préjudice aux plus pauvres en faveur des plus riches. En effet, les départements pauvres n'ont pu construire que peu de routes, et ils n'en construisent même presque plus, depuis qu'ils ne peuvent plus y affecter les fonds de la première section du budget, comme ils y affectaient autrefois les *centimes variables*. Les départements riches, au contraire, ont construit et continuent à construire des routes départementales, parce qu'ils en trouvent les moyens, soit sur le produit de leurs centimes facultatifs, qui est considérable, soit en s'imposant quelques centimes extraordinaires. Or, les centimes qui forment le fonds commun sont imposés également sur tous les départements; les départements pauvres qui ont peu de routes départementales à entretenir, reçoivent peu sur le fonds commun, pour cette nature de dépenses; les départements riches, qui ont un grand parcours de routes à entretenir, reçoivent de fortes allocations sur le fonds

commun; il s'ensuit que les départements dépourvus de routes contribuent à l'entretien des routes des départements riches; ce qui n'a pu être l'intention du législateur quand il a rédigé l'article 12 de la loi du 10 mai 1838.

Ce n'est pas ainsi non plus que la question avait été entendue en 1811, lors de la création des routes départementales. A cette époque, comme on l'a vu plus haut, nº 192, il n'existait pas de *fonds commun* applicable aux dépenses départementales, et il résulte bien évidemment de la rédaction des divers articles du décret du 16 décembre 1811, que chaque département devait pourvoir, *sur ses propres ressources*, à l'entretien des routes qui étaient mises à sa charge. Comme conséquence de ce système, le décret de 1813, qui fixa définitivemeut le nombre des routes départementales de chaque département, fixa aussi le nombre de centimes que chaque département *aurait à s'imposer* pour les dépenses des routes départementales.

En 1811 et 1813, l'entretien des routes départementales était donc considéré comme une dépense *d'intérêt local* pour chaque département. Ce système était, selon nous, le plus rationnel; mais il y fut complétement dérogé, lorsqu'en 1816, on créa *un fonds commun applicable aux dépenses variables*, et lorsque, à la même époque, on admit l'entretien des routes départementales au nombre des *dépenses variables;* tandis que, pour continuer le système de 1811 et 1813, il aurait fallu ranger cette dépense parmi les dépenses facultatives, c'est-à-dire, parmi celles auxquelles les départements devaient pourvoir *sur leurs ressources propres*.

Ajoutons pour terminer que, lorsque, en 1838, le législateur a rédigé la nomenclature des dépenses ordinaires des départements, article 12 de la loi, il s'est évidemment attaché à n'y inscrire que des dépenses qui, de leur nature, se rattachent aux *intérêts généraux*, et c'est ce

que fait reconnaître l'examen de chacun des dix-neuf articles de cette nomenclature. L'entretien des routes départementales fait à peu près seul exception à ce principe. Sans doute, l'existence et le bon entretien de ces routes ne peuvent être une chose indifférente à la prospérité générale du pays, qui se compose de la prospérité individuelle de toutes les localités; mais puisqu'en 1811 et 1813 on avait considéré les routes impériales comme devant être seules entretenues *sur les ressources générales de l'État;* puisqu'on les avait déclarées, par là, les seules voies de communication qui fussent *d'intérêt général*, en déclarant ainsi, implicitement, que les routes départementales n'étaient que *d'intérêt purement départemental*, pourquoi, dès lors, a-t-on admis celles-ci, en 1838, à la première section du budget départemental? pourquoi permettre ainsi que les routes départementales soient entretenues au moyen du fonds commun applicable à la première section du budget?

Nous ne pouvions passer sous silence les difficultés financières qui sont nées, dans la pratique, de l'admission de la dépense d'entretien des routes départementales à la première section du budget départemental, difficultés graves qui ont plusieurs fois vivement préoccupé les assemblées législatives depuis quelques années, et qui amèneront nécessairement la révision, sur ce point, de la loi du 10 mai 1838. Rechercher le meilleur moyen de changer cette situation, serait sortir du cadre d'un ouvrage où nous devons présenter la législation sur l'administration départementale telle qu'elle est, et non pas proposer des vues d'amélioration qui pourraient être plus ou moins contestables. Nous revenons donc à l'application des règles qui régissent aujourd'hui l'entretien des routes départementales, et qui sont rappelées aux préfets dans les circulaires annuelles qui ont pour objet

la préparation du budget départemental. (*Voir Annexe n° XLIX.*)

485. Le préfet, sur le rapport de l'ingénieur en chef du département, propose, à la première section du budget, sous-chapitre 9, et divisément pour chacune des routes départementales, les crédits qui lui paraissent nécessaires pour l'entretien de ces routes, pendant l'année à laquelle s'appliquera le budget. Il arrive quelquefois que les besoins des autres services de la première section du budget ne lui permettent pas d'inscrire à cette section la totalité des sommes qui paraîtraient nécessaires à l'entretien des routes; dans ce cas, qui s'est présenté fréquemment, depuis la mise à exécution de la loi du 10 mai 1838, le préfet propose le transport d'une partie de cette dépense à la deuxième section, celle ouverte aux dépenses facultatives.

486. Le conseil général examine les propositions du préfet; il les admet ou en propose la modification en inscrivant d'autres chiffres dans la colonne du cadre du budget, qui est préparée à cet effet; il peut, notamment, refuser d'admettre à la deuxième section le supplément de dépense proposé par le préfet, et, dans ce cas, le refus est absolu, puisqu'aucune dépense ne peut être inscrite dans cette section, sans le consentement du conseil général. Il est rare, cependant, que, lorsque la nécessité en est bien démontrée, un conseil général refuse d'affecter quelque portion du produit de ses centimes facultatifs à l'entretien de routes qui dépériraient, si des crédits suffisants n'y étaient affectés.

487. Les propositions inscrites au budget par le préfet et par le conseil général, sont examinées par le ministre, lorsque le budget lui parvient, et il propose à l'Empereur, soit d'admettre, soit de modifier les crédits ouverts par le conseil général. C'est son droit, comme

pour toutes les dépenses de la première section, et le ministre peut être appelé à exercer ce droit, soit qu'il reconnaisse que les sommes proposées pour l'entretien des routes dépassent les besoins réels, soit que d'autres services de la première section, plus indispensables encore, réclament des allocations plus fortes que celles proposées, et qui ne peuvent leur être accordées que par une réduction sur le chapitre de l'entretien des routes départementales, ainsi que nous l'avons dit plus haut, n° 391.

488. Lorsque le budget est arrêté par l'Empereur, les crédits alloués sont disponibles, dès l'ouverture de l'exercice auquel se rapporte ce budget.

Sous l'empire du décret du 16 décembre 1811, les travaux de simple entretien devaient, comme ceux de construction, être préalablement approuvés par le directeur général des ponts et chaussées, et on comprend les retards qui pouvaient en résulter. Cette restriction à l'exécution des travaux d'entretien, a été levée par l'ordonnance royale du 8 août 1821, dont les deux premiers articles sont ainsi conçus :

Art. 1er. Les travaux d'entretien des routes départementales, dans les limites des sommes portées aux budgets votés par les conseils généraux et approuvés par notre ministre de l'intérieur (aujourd'hui par l'Empereur), seront exécutés sur la seule approbation donnée par les préfets aux divers arrêtés pris par les ingénieurs en chef.

Art. 2. Les travaux d'art dont la dépense n'excédera pas 5,000 fr. seront également exécutés sur la seule approbation des préfets, toutes les fois qu'ils n'exigeront ni acquisitions de terrains, ni changement dans la direction ou les alignements des routes, sauf toutefois les cas où les préfets jugeraient utile de consulter le conseil des ponts et chaussées.

Les préfets rendront compte à notre ministre de l'intérieur (aujourd'hui au ministre des travaux publics) des approbations qu'ils auront données par suite des dispositions du présent article.

489. La limite de 5,000 francs, posée par ce dernier article, à l'exécution, sans approbation supérieure, des

travaux d'art dépendant de l'entretien, a été portée à 20,000 francs par l'article 2 de l'ordonnance royale du 29 mai 1830, mais sous la même réserve, que ces travaux n'entraîneraient, ni acquisitions de terrains, ni changements dans les alignements. Ce même article n'ayant plus reproduit le dernier paragraphe de l'article 2 de l'ordonnance du 8 août 1821, les préfets sont dispensés de rendre compte, au ministre des travaux publics, des approbations qu'ils ont données pour l'exécution de ces travaux.

490. Lorsque des terrains doivent être acquis par l'effet du reculement de propriétés bâties qui anticipent sur la voie publique, la dépense d'acquisition de ces terrains est considérée comme dépendant des travaux d'entretien ; elle peut, en conséquence, être imputée sur les ressources de la première section du budget.

491. Aux termes de l'article 24 du décret du 12 décembre 1811, qui n'a pas été modifié sur ce point, les ingénieurs des ponts et chaussées sont chargés de l'exécution des travaux des routes départementales, et bien que les soins qu'ils y donnent soient, pour eux, l'accomplissement d'un devoir, l'administration a reconnu qu'il était juste de les indemniser des frais que cette direction peut leur occasionner. Il a paru convenable que la quotité des indemnités à accorder aux ingénieurs fût réglée d'une manière proportionnelle aux travaux qu'ils font exécuter. Une circulaire du 12 juillet 1817, émanée du ministre de l'intérieur, qui avait alors les ponts et chaussées dans ses attributions, a donc décidé que, pour les travaux de toute espèce que les ingénieurs feraient exécuter sur les routes départementales, ils auraient droit à une indemnité calculée sur le taux de 4 p. 0/0 sur les premiers 40,000 francs, et de 1 p. 0/0 sur toutes les sommes au-dessus de 40,000 francs. Cette décision

a été confirmée par une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 20 août 1846 (*Voir Annexe n°* XXXIII); un article spécial est ouvert au cadre du budget départemental pour recevoir la proposition de cette indemnité, qui est disponible dès que le budget est arrêté. Toutefois, la circulaire précitée prescrit de ne faire emploi du crédit qu'à la fin de l'année, parce que ce n'est qu'alors qu'on peut connaître la somme des travaux exécutés, et, par conséquent, le montant de l'indemnité acquise aux ingénieurs. La répartition de cette indemnité est proposée par l'ingénieur en chef et approuvée par le préfet; mais il doit en être référé au ministre des travaux publics lorsqu'il y a dissentiment sur la répartition entre le préfet et l'ingénieur en chef.

§ 12. — ***Dépense des enfants trouvés et abandonnés** (**art. 4, n° 15, et art. 12, n° 11, de la loi**).*

492. Il est impossible de prononcer les mots *enfants trouvés et abandonnés*, sans que se présentent à l'esprit les graves et nombreuses questions qui se sont agitées depuis des années, et spécialement dans ces derniers temps, à l'occasion de l'une des plaies les plus profondes de notre ordre social. Il s'agit, en effet, du sort de plus de trente mille infortunés que des parents coupables livrent, chaque année, aux chances meurtrières de l'exposition, chances que ne suffisent pas à écarter d'eux la sollicitude et les soins de la charité publique, et qui sont telles, que les 3/5 de ces enfants meurent dans la première année de leur vie, et que 1/5 à peine arrive à l'âge de sept ans; il s'agit des dangers que peut faire craindre à la société l'existence dans son sein de plus de cent vingt mille individus, qui arrivent à l'âge d'homme sans avoir reçu les enseignements du foyer paternel, sans connaître l'esprit de famille et les freins qu'il impose.

Mais ce n'est pas ici que peuvent être discutées ces difficultés de notre époque, et nous ne nous occuperons que d'un seul point de la question, les charges qu'impose l'entretien des enfants trouvés à la société, c'est-à-dire, aux hospices, aux communes et aux départements, solidaires pour cette branche de dépenses. Nous commencerons par rappeler sommairement les règles qui ont régi cette partie de l'administration publique, avant la loi du 10 mai 1838.

493. Pendant les premières années qui suivirent la révolution de 1789, la dépense des enfants trouvés fut mise, *nominalement,* à la charge du trésor public, mais en fait, et par une conséquence inévitable de l'impuissance du trésor, elle resta, presque intégralement, à la charge des hospices.

494. Lorsque le Gouvernement consulaire eut ramené l'ordre en France, et qu'il s'occupa de régénérer l'administration publique, il classa, par l'arrêté du 25 vendémiaire an x (17 octobre 1801), l'entretien des enfants trouvés parmi les dépenses départementales, et les plaça dans la catégorie de celles auxquelles cet arrêté donna le nom de *dépenses variables*. Mais les départements ne purent suffire aux charges diverses qui leur étaient imposées; aussi, voyons-nous, dans une circulaire ministérielle du 15 juillet 1811, que, pour les années 1809 et antérieures, les hospices avaient à réclamer des départements le remboursement d'avances tellement considérables, que ceux-ci ne pouvaient y pourvoir.

495. C'est pour porter remède à cet état de choses que fut rendu le décret du 19 janvier 1811.

Après avoir, dans son article 1er, déclaré que *les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique, sont,* 1° *les enfants trouvés,* 2° *les enfants abandonnés,* 3° *les orphelins pauvres;* après avoir, dans ses articles 2,

5 et 6, défini chacune de ces trois catégories d'enfants, le décret porte :

Art. 11. Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés sont chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants.

Art. 12. Nous accordons une somme annuelle de quatre millions pour contribuer au payement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés.

S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y ait insuffisance, il y sera pourvu par les hospices, au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur les fonds des communes.

Les départements n'étaient pas appelés, comme on le voit, à contribuer à la dépense des enfants trouvés ; mais une somme de 4 millions était bien évidemment insuffisante, pour pourvoir complétement à la partie de cette dépense à laquelle elle était affectée, et dès la première année, une portion considérable en resta à la charge des hospices et des communes. L'allocation annuelle promise par le trésor ne put, d'ailleurs, être payée, et à la fin du Gouvernement impérial, il fallut recourir à d'autres moyens.

496. La loi de finances du 28 avril 1816 ou, plus exactement, l'instruction ministérielle donnée pour l'exécution de cette loi, rangea donc de nouveau, pour l'année 1816, la dépense des enfants trouvés parmi les dépenses variables des départements.

497. La loi de finances du 25 mars 1817, applicable à l'année 1817, maintint cette disposition, mais en y ajoutant ces mots : *sans préjudice du concours des communes*. L'instruction ministérielle du 27 mars 1817 expliqua, d'ailleurs, que les départements et les communes n'avaient à pourvoir qu'à la portion de la dépense des enfants trouvés et abandonnés, qui comprend *les mois de nourrices et pensions, les indemnités accordées pour les neuf premiers mois de la vie des enfants, et lorsqu'ils ont atteint leur douzième année*, enfin, *les frais de revue et*

d'inspection des enfants. Il n'était rien changé au mode suivi jusqu'alors, pour le paiement de la dépense des enfants dans l'intérieur des hospices et pour le paiement des frais de layettes et vêtures. Le ministre faisait remarquer, d'ailleurs, qu'il était dans l'esprit des dispositions de la loi, de ne regarder le concours des communes à la dépense des mois de nourrices et pensions, que comme accessoire et comme destiné seulement à remédier à l'insuffisance que pourraient présenter, à cet égard, les revenus des hospices appelés à recueillir les enfants, les fonds départementaux, et, enfin, la portion du produit des amendes et confiscations attribuée au même service. Pour assurer l'exécution de la loi, dans cet esprit, le ministre fixa donc le *minimum* de la somme que chaque département devrait fournir, en 1817, sur les ressources ordinaires du budget départemental, avant de provoquer le concours des communes.

498. Rien ne fut changé aux dispositions précédentes, par la loi de finances du 15 mai 1818, ni par les instructions données pour son exécution. Mais dans la loi de finances du 17 juillet 1819, tout en maintenant les dépenses extérieures des enfants trouvés parmi les dépenses variables des départements, tout en maintenant aussi la faculté d'exiger le concours des communes, le législateur crut devoir stipuler de nouvelles garanties contre la tendance que pourraient avoir les conseils généraux à élever le contingent des communes, pour ménager d'autant les ressources départementales. Cette loi s'exprima, sur ce point, en ces termes : « sans préjudice du concours des « communes, soit au moyen d'un prélèvement propor- « tionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une réparti- « tion qui sera *proposée* par le conseil général, sur l'avis « du préfet, *et approuvée par le ministre compétent.* »

En appelant, par une circulaire du 20 juillet 1819,

l'attention des préfets sur cet article de la loi précitée, le ministre de l'intérieur leur faisait remarquer, que *si le conseil général jugeait indispensable* de faire concourir les communes à la dépense des enfants trouvés, pour 1819, ils auraient à lui soumettre leurs propositions sur le mode de répartition le plus convenable pour la fixation du contingent à exiger des communes.

Ces dispositions, comme on voit, ont, implicitement, mais assez clairement, déclaré que la dépense des enfants trouvés, autre que la partie afférente aux hospices, est départementale, *en premier ordre*, et que les communes ne devaient être appelées à y concourir que *subsidiairement*, et dans le cas où la situation des finances départementales exigerait que ce concours fût demandé.

499. C'est en cet état, que la loi du 10 mai 1838 trouva cette branche de l'administration, et elle n'y a apporté aucun changement. Par son article 4, nº 15, elle appelle les conseils généraux à délibérer *sur la part de la dépense des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles*, ce qui est conforme aux dispositions des lois de finances précitées. Par son article 12, nº 11, elle admet parmi les dépenses ordinaires des départements, *les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, pour la part afférente au département, conformément aux lois*. Les dépenses ordinaires des départements devant être inscrites à la première section des budgets départementaux, laquelle a remplacé l'ancien budget variable, il n'y a encore rien de changé à cet égard.

Nous avons maintenant à faire connaître les instructions données par le ministre, depuis la loi du 10 mai 1838, pour réglementer l'appel que les départements peuvent faire au concours des communes.

500. Une première difficulté se présentait pour la dé-

termination des bases sur lesquelles devait être fixée la quotité du concours des communes.

Il serait la plupart du temps impossible, on le comprend, de constater que tel enfant trouvé est originaire de telle commune, et d'établir ainsi des contingents basés sur le nombre d'enfants provenant de chaque commune. On a donc dû renoncer à ce point de départ, et il a fallu décider que toutes les communes seraient ou pourraient être appelées à contribuer à l'ensemble de la dépense, dans des proportions données, que les instructions ministérielles ont dû, sinon fixer d'une manière absolue, au moins indiquer, comme base des propositions à faire par les conseils généraux. C'est ce qu'a fait la circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 21 août 1839. (*V. Annexe n*° XII.)

501. Après avoir rappelé que la loi du 10 mai 1838 n'a fait que confirmer, en ce qui concerne la dépense des enfants trouvés et abandonnés, les dispositions des lois de finances de 1819 et 1821; que, par conséquent, cette dépense est restée une charge départementale, sauf le concours des communes; que les conseils généraux sont appelés à *délibérer sur la part contributive à imposer aux communes*, mais que la loi ne précise aucune règle pour l'exercice de cette attribution, et qu'elle semble vouloir abandonner à la sagesse des conseils généraux, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le soin de déterminer les dispositions les plus convenables, en raison des localités, le ministre ajoute :

Cependant, du moment que la loi confie à l'autorité ministérielle le contrôle des délibérations des conseils généraux en cette matière, il est évident que cette autorité, tout en laissant aux conseils la liberté d'action que la loi a voulu leur attribuer, a dû se poser à elle-même quelques principes pour servir de règle à ses déterminations. Ainsi, il ne conviendrait pas, par exemple, que les conseils généraux pussent régler la part contributive des communes dans les dépenses des en-

fants trouvés et abandonnés, de manière à mettre la presque totalité de ces dépenses à la charge des caisses municipales, afin d'en dégrever le département. Ce serait là abuser de l'attribution conférée par le paragraphe 15 de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838, pour échapper indirectement à l'obligation qui résulte du paragraphe 11 de l'article 12.

J'ai donc pensé qu'il était nécessaire d'indiquer à cet égard une limite qui servirait de base à l'obligation départementale, et il m'a semblé que tous les intérêts seraient conciliés, en déterminant que le concours des communes ne pourrait, en aucun cas, excéder le cinquième de la dépense. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que la dépense des enfants trouvés est, avant tout, départementale ; de telle sorte qu'en en faisant supporter au budget départemental les quatre cinquièmes au moins, c'est exécuter la loi dans son véritable esprit.

Je vous engage, monsieur le préfet, à conformer vos propositions à cette règle : je n'approuverais pas les actes des conseils généraux qui tendraient à dépasser le maximum établi ci-dessus.

C'est dans cette limite que les conseils généraux auront à déterminer, dans la session qui va s'ouvrir, la quotité du concours des communes. Ils pourront, sauf mon approbation définitive, appeler les communes à concourir, soit jusqu'à concurrence d'un cinquième de la dépense totale, soit seulement dans une proportion moins forte, soit enfin les dispenser de tout concours. Cependant, le droit de dégrever entièrement les communes ne devra être exercé qu'avec une certaine réserve : il faut éviter que les communes restent sans aucun intérêt dans la dépense de leurs enfants trouvés. Il est utile, au contraire, qu'elles soient intéressées à surveiller les expositions, à en restreindre le nombre et à ne pas favoriser des abus dont on n'a que trop d'exemples. Il suffit, en maintenant le principe du concours, de le réduire dans des proportions équitables, et de n'exempter que les communes qui sont réellement hors d'état de subvenir à la dépense.

Quant à la répartition à opérer entre les communes, de la somme totale à fournir par elles, les bases n'en ont guère été arrêtées d'après des principes uniformes dans tous les départements. Les uns ont fixé les sommes à demander à chaque commune proportionnellement à sa population ; d'autres, proportionnellement aux revenus fonciers ou affouagers ; d'autres enfin, proportionnellement aux revenus restant libres après les dépenses obligatoires acquittées. Sans proscrire précisément ces divers modes de fixation, je n'hésite pas à penser que, sauf des circonstances toutes particulières, la meilleure base à prendre est celle du revenu ordinaire de chaque commune, combiné avec le chiffre de la population. Cette base me paraît réunir les deux éléments naturels de l'opération, puisque par le chiffre de la population, on fait contribuer la commune à raison du nombre probable des enfants trouvés qu'elle produit, et, par le chiffre du revenu ordinaire, on ne lui im-

pose qu'un sacrifice proportionné aux moyens qu'elle a de les supporter. C'est donc cette base que je vous invite, monsieur le préfet, à proposer au conseil général d'adopter pour la généralité des communes.

Je pense, monsieur le préfet, que la meilleure marche à suivre consiste à déterminer d'abord quelles sont les communes qui doivent, s'il y a lieu, être exemptées de tout concours; puis, après cette première distinction établie, à diviser les communes susceptibles de concourir en diverses catégories, et à fixer la proportion du concours à exiger des communes placées dans chacune de ces catégories différentes. Que si quelques communes devaient, en raison de certaines circonstances locales, supporter un contingent qui ne rentrerait pas dans les catégories générales dont je viens de parler, vous auriez soin d'en indiquer particulièrement les causes, en soumettant l'état des prévisions à mon approbation.

Quant aux sommes à fournir par les hospices, à part les layettes et vêtures et les dépenses intérieures, vous savez, monsieur le préfet, qu'elles se bornent à la portion des revenus de ces établissements, affectés à cette destination par des fondations particulières.

302. Les instructions qui précèdent furent confirmées, en ce qui concerne le maximum du concours à demander aux communes, par une circulaire ministérielle du 3 août 1840; mais il avait été remarqué, sans doute, que, dans beaucoup de départements, les conseils généraux, loin de tendre, comme on aurait pu le craindre, à reporter sur les communes une part plus forte de la charge, pour ménager les ressources du département, tendaient, au contraire, à réduire le concours des communes beaucoup au-dessous du cinquième qu'ils étaient autorisés à leur demander; souvent même, le concours demandé était presque nul. Il en résultait, d'une part, que la première section du budget se trouvait grevée d'une plus forte portion de la dépense; d'autre part, que les communes n'étant plus appelées à concourir dans la dépense, n'étaient plus intéressées à réduire, s'il était possible, les causes de cette dépense. Nous ferons remarquer, au surplus, que cette tendance des conseils généraux, si elle peut s'expliquer par la fâcheuse position financière des neuf dixièmes des

communes, était aussi, jusqu'à un certain point, une conséquence du système financier établi par la loi du 10 mai 1838, pour les départements. En effet, la dépense des enfants trouvés et abandonnés fait partie de celles qui peuvent être inscrites à la première section du budget ; or, cette section devant être alimentée, en partie, par une allocation sur le fonds commun, les conseils généraux étaient moins portés à restreindre les dépenses à inscrire à cette section.

Après avoir, donc, comme nous venons de le voir, pris, d'abord, des mesures pour que les communes ne fussent pas trop chargées, dans la fixation du concours qui pouvait leur être demandé, le ministre crut qu'il était nécessaire d'aviser à ce que, par une tendance contraire, il n'advint pas que les finances départementales, ou plus exactement, la première section des budgets, fussent chargées de la totalité de la dépense, dont aucune portion ne serait plus demandée aux communes. Dans une seconde circulaire à la même date, 3 août 1840, relative à la formation des budgets départementaux, le ministre s'exprima ainsi, à cet égard :

La circulaire du 21 août 1839 a limité à un cinquième, au plus, le contingent que les communes peuvent être appelées à supporter à la décharge du département. Les quatre autres cinquièmes doivent donc être nécessairement portés à la première section du budget départemental. Quant aux sommes que le conseil général jugerait convenable de voter, au delà de ces quatre cinquièmes, afin de soulager les communes, ces sommes devront naturellement être prélevées sur les centimes facultatifs, deuxième section, chapitre 22. Je ne me déterminerais que par des motifs tout à fait exceptionnels, à en autoriser l'imputation sur la première section.

503. La combinaison des dispositions prescrites dans les deux circulaires du 3 août 1840, confirmées par celles des 30 juin 1841 et 22 juillet 1842 relatives à la formation des budgets départementaux, a eu pour

effet, comme on voit, de resserrer, dans de très-étroites limites, les propositions que les conseils généraux ont à faire pour le partage de la dépense des enfants trouvés entre le département et les communes. D'une part, il leur était prescrit de ne pas élever le concours des communes au delà du cinquième de la dépense, et le ministre déclarait qu'il n'approuverait pas les délibérations qui proposeraient de dépasser ce maximum ; d'autre part, si les conseils généraux ne jugeaient pas devoir porter le concours des communes jusqu'à ce maximum; si, par exemple, au lieu de demander aux communes un cinquième de la dépense, ils croyaient ne devoir les y faire concourir que pour un dixième, c'était sur les ressources de la deuxième section du budget, et non pas sur celles de la première, qu'ils devaient imputer le dixième dont ils croyaient devoir dégrever les communes.

504. Ces règles précises, et qui, en principe, paraissent parfaitement logiques, n'ont pu, cependant, être strictement maintenues, dans la pratique. En administration, on le sait, il est bien souvent nécessaire d'apporter des tempéraments aux règles les plus absolues, lorsque, d'ailleurs, ces règles ne résultent pas de dispositions législatives formelles. D'une part, donc, on a reconnu que dans un certain nombre de départements, ceux de l'Est et du Nord-Est notamment, les communes ayant des revenus assez considérables, peuvent supporter plus du cinquième dans la dépense des enfants trouvés, et, dans ce cas, les conseils généraux ont été autorisés à dépasser ce cinquième. Dans d'autres départements, au contraire, les communes sont fort pauvres, et il serait impossible d'exiger d'elles ce contingent; les départements eux-mêmes sont dans une position telle, qu'il serait difficile de faire supporter à la deuxième section de leurs budgets la portion de la dépense qui ne serait pas demandée aux

communes, et il a été indispensable d'en tolérer l'inscription à la première section. On peut donc, aujourd'hui, considérer les règles posées par les circulaires des 21 août 1839 et 3 août 1840, en ce qui concerne la limite des obligations des départements et des communes, comme un principe dont l'application plus ou moins précise est laissée à la sagesse des conseils généraux et à l'appréciation de l'administration supérieure.

505. Les décisions administratives portant fixation des contingents à fournir par les communes, dans la dépense des enfants trouvés, ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse. C'est ce qu'a rappelé l'ordonnance royale du 30 mars 1846 (*ville de Lyon*), ainsi conçue :

Vu le décret du 19 janvier 1811 ; vu les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818, 17 juillet 1819, 31 juillet 1821, 18 juillet 1837, art. 30, 10 mars 1838, art. 4 et 12;

Considérant qu'aucune disposition de loi ne détermine la proportion dans laquelle les communes doivent concourir aux dépenses des enfants trouvés et abandonnés, et que la décision par laquelle notre ministre de l'intérieur a fixé, après l'accomplissement des formalités voulues, le contingent de la ville de Lyon dans ladite dépense, à la somme de 275,505 fr., est un acte d'administration qui n'est pas susceptible de nous être déféré par la voie contentieuse.

506. Nous avons à parler, maintenant, de deux mesures qui se rattachent au service des enfants trouvés, et dont l'exécution est venue accroître les dépenses résultant de l'entretien de ces enfants.

507. La première de ces mesures est la création, dans chaque département, d'un *inspecteur du service des enfants trouvés*.

Déjà, avant 1838, dans plusieurs départements, les préfets, d'accord avec les conseils généraux, faisaient faire annuellement, par un employé salarié *ad hoc*, l'inspection des enfants trouvés, au domicile des nourrices et nourriciers, et de bons résultats en étaient obtenus, soit

relativement aux enfants eux-mêmes, soit sous le rapport financier, par la répression d'abus qui, précédemment, ne pouvaient être découverts. Le ministre crut donc devoir généraliser cette mesure, et, par une circulaire du 12 mars 1839 (*V. Annexe n° IX*), il prescrivit aux préfets de procéder immédiatement à la nomination d'un inspecteur, dans les départements où il n'en existerait pas encore. Ce n'était là, ajoutait le ministre, que l'accomplissement de l'obligation que l'article 14 du décret du 9 janvier 1811 impose à l'administration, de faire inspecter, plusieurs fois par an, les enfants trouvés ou abandonnés placés en nourrice ou en pension. Quant au traitement de l'inspecteur, il serait naturellement imputé, comme cela a déjà eu lieu dans plusieurs départements, sur les fonds affectés à la dépense principale.

Les devoirs imposés à ces employés sont résumés dans le paragraphe suivant de la circulaire ministérielle :

L'inspecteur se rendra souvent sur les lieux où les enfants trouvés ou abandonnés ont été placés; il s'assurera de leur existence et de leur identité; il vérifiera si les nourrices ne remettent pas à d'autres femmes les nourrissons qu'elles ont obtenus; si elles sont munies de leur livret; si elles sont exactement payées par les percepteurs, sur la représentation de certificats de vie réguliers. Il veillera à ce que les enfants reçoivent toujours les soins convenables; à ce qu'ils soient vaccinés; à ce que, dans leurs maladies, ils soient visités par des médecins; à ce qu'ils soient élevés, autant que possible, dans des principes de religion et de morale, et à ce qu'ils n'aient que de bons exemples sous les yeux. Lorsque les enfants seront plus grands, l'inspecteur devra encore continuer d'exercer sur eux une exacte surveillance, et s'assurer que les commissions administratives remplissent à leur égard, et jusqu'à leur majorité, les devoirs que leur imposent les lois, et particulièrement celle du 15 pluviôse an XIII.

508. Les avantages que devait procurer, sous tous les rapports, une inspection permanente du service des enfants trouvés, étaient trop évidents, pour qu'on ne dût pas penser que tous les conseils généraux donneraient

une pleine adhésion à cette mesure ; mais, aux termes de la circulaire ministérielle précitée, là ne dut pas se borner la mission donnée aux inspecteurs, et le ministre prescrivit aux préfets de les charger également, « sous le rapport « de l'administration et de la comptabilité, de l'inspec- « tion des hospices, des bureaux de bienfaisance, des « maisons de secours, et de tous les établissements cha- « ritables du département. »

Nous ne donnerons pas le détail de cette partie des attributions des inspecteurs départementaux, parce que ce serait sortir du cadre du service départemental. Nous dirons seulement que la mission qui leur était donnée, sous ce rapport, souleva une opposition très-vive de la part d'un grand nombre d'administrations d'hospices, qui y virent un empiétement sur leurs attributions et leurs droits. Plusieurs conseils généraux appuyèrent la résistance des administrations hospitalières, et refusèrent d'inscrire au budget départemental le traitement de l'inspecteur; mais, comme il s'agissait d'une dépense de la première section, qui pouvait, par conséquent, être inscrite d'office lors du règlement du budget, cette imputation fut ainsi faite, et tout obstacle à l'établissement de l'inspection se trouva levé. Les avantages de cette mesure ont d'ailleurs été successivement mieux appréciés, même par les conseils généraux, au moins en ce qui concerne le service des enfants trouvés, et, aujourd'hui, elle n'est plus l'objet, de la part de ces assemblées, que d'un bien petit nombre de réclamations.

509. Un seul département a cru devoir se pourvoir au conseil d'État contre l'imputation faite, d'office, à son budget, du traitement de l'inspecteur du service des enfants trouvés. Son recours a été repoussé par un décret du 24 février 1853 (*département de la Vienne*), ainsi conçu :

Vu le décret du 19 janvier 1811 ;
Vu la loi du 10 mai 1838 ;
Considérant que la décision attaquée, ordonnant le maintien dans ses fonctions de l'inspecteur du service des enfants trouvés, et l'imputation de son traitement sur les sommes affectées à ce service par le budget départemental tel qu'il avait été arrêté par décret, en date du 28 février 1851, constituait un acte d'administration qui n'était pas susceptible de nous être déféré par la voie contentieuse.

510. L'assimilation des orphelins pauvres aux enfants trouvés ou abandonnés, quant à la dépense à faire pour leur entretien, est la seconde des mesures pour lesquelles, comme nous l'avons dit, le Gouvernement a usé de son droit d'initiative.

Cette assimilation paraît, d'après certaines dispositions du décret du 19 janvier 1811, avoir été dans les intentions du Gouvernement dont cet acte émane. Ainsi, l'intitulé du décret porte : *Décret concernant les enfants trouvés ou abandonnés* ET LES ORPHELINS PAUVRES. Les trois catégories d'enfants sont, également, plusieurs fois énumérées, ensemble, dans le corps de l'acte ; mais l'article 12 est, il faut le reconnaître, peu explicite sur la dépense de l'entretien des orphelins pauvres. Par suite, l'usage avait été, jusqu'à ces derniers temps, de laisser cette dépense entièrement à la charge des hospices, et il en résultait, pour ces établissements, une charge quelquefois très-pesante. D'un autre côté, les orphelins pauvres ne recevaient de soins permanents que dans les villes, parce que là seulement existent des hospices ; dans toutes les autres communes, ces infortunés étaient abandonnés à la charité privée.

Le ministre de l'intérieur crut devoir changer cet état de choses, et ramener l'exécution du décret du 19 janvier 1811 à son véritable esprit, sur ce point, c'est-à-dire, appliquer à la dépense des orphelins pauvres les règles prescrites pour celle des enfants trouvés ou abandonnés,

ne laisser à la charge des hospices que les seules dépenses intérieures, et reporter à la charge du budget départemental, sauf le concours des communes, les dépenses extérieures. Un changement aussi grave, apporté à un usage suivi pendant plus de trente ans, parut cependant ne devoir pas être opéré sans un mûr examen, et le ministre crut devoir consulter à cet égard le conseil d'État, par un rapport très-développé. (*V. Annexe n°* XXVI.) Dans sa séance du 20 juillet 1842, le conseil d'État émit, sur la légalité et l'utilité de la mesure proposée, un avis entièrement conforme à l'opinion du ministre. (*V. Annexe n°* XXVII.)

Le ministre adopta cet avis, et par une circulaire du 12 juillet 1843 (*V. Annexe n°* XXXI), il invita les préfets à s'y conformer dans le règlement de la dépense des enfants trouvés.

Cette mesure n'a été l'objet de réclamations que de la part d'un très-petit nombre de conseils généraux, soit que les autres en aient reconnu l'équité et la légalité, soit que l'augmentation de dépense qui devait en résulter, ne leur parût pas devoir être considérable.

511. Nous terminerons ce qui a rapport à la dépense du service des enfants trouvés ou abandonnés et des orphelins pauvres, en disant que, d'après le compte de 1852, elle s'est élevée, pour cette année, à 5,139,379 francs.

§ 13.—*Dépense des aliénés* (*art.* 4, *n°* 15, *et art.* 12, *n°* 11, *de la loi*).

512. La loi du 30 juin 1838, sur les aliénés, est l'une des plus importantes qui aient été rendues dans ces derniers temps; elle est l'un des titres d'honneur de notre époque. La nécessité des mesures qu'elle a prescrites et le bien qu'elle était destinée à réaliser, ne peuvent être mieux caractérisés que par les dernières paroles du rapport soumis

au roi, par le ministre de l'intérieur, le 18 décembre 1839 (*V. Annexe n°* XIII), en présentant à la sanction royale l'ordonnance qui réglemente l'exécution de cette loi :

Il y a quelques années à peine, les aliénés étaient, pour ainsi dire, abandonnés à la pitié ou à l'indifférence du public ; nulle ressource certaine n'était assurée à leur misère ; peu de départements avaient des asiles pour ces malheureux ; dans une grande partie de la France, on en était réduit à les retenir dans les prisons. Grâce à la législation nouvelle, désormais, sur les principaux points du royaume, s'ouvriront, pour ces infortunés, des établissements qui offriront à leur infirmité des soins éclairés ; à leur position, des secours nécessaires ; à leur liberté, une complète garantie ; à la société, la sécurité qu'elle a le droit d'attendre de la sollicitude du Gouvernement.

513. Dans la prévision de la législation à intervenir sur le service des aliénés, la loi du 10 mai 1838 avait, article 12, n° 11, admis la dépense des aliénés, au moins pour partie, parmi les dépenses de la première section, et elle avait appelé les conseils généraux, article 4, n° 15, *à délibérer sur la part de la dépense des aliénés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles*. C'était déclarer, implicitement, au moins, que cette dépense était obligatoire et pour les départements et pour les communes ; mais il fallait poser les règles d'après lesquelles ces principes devaient être appliqués ; c'est ce qui a été fait par la loi du 30 juin 1838 (*V. Annexe n°* IV), et par l'ordonnance du 18 décembre 1839 (*V. Annexe n°* XIV), qui réglemente tout ce qui a rapport aux établissements publics et privés consacrés aux aliénés.

Il n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage, de développer toute la série des mesures d'exécution de cette dernière loi, et nous nous bornerons à la considérer dans ses seuls rapports avec l'administration départementale, à marquer la place qu'occupe parmi les services départementaux, le nouveau service qu'elle a créé, et à

faire connaître les obligations et les charges qu'elle impose aux départements.

I. — Catégories d'aliénés auxquels l'administration doit des soins.

514. La loi du 30 juin 1838 a, par la combinaison de ses articles 18 et 25, divisé en deux catégories les infortunés dont elle avait à s'occuper : *les aliénés dangereux* et *les aliénés non dangereux*.

515. Les premiers sont ceux, article 18 de la loi, *dont l'état d'aliénation serait de nature à compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes*. Pour ceux-là, l'autorité n'a pas seulement *le droit*, elle a *le devoir* d'ordonner d'office leur séquestration. Ce devoir incombe, à Paris, au préfet de police, et dans les départements, aux préfets de ces départements; toutefois, en cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris, et les maires dans les autres communes, peuvent, article 19, ordonner, à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet, qui doit statuer sans délai. Les familles des aliénés de cette catégorie ont toujours le droit, article 25, de demander leur admission dans un établissement privé; si elles s'abstiennent, les aliénés doivent être conduits d'office dans l'asile public appartenant au département, ou avec lequel le département a traité.

516. La seconde catégorie se compose des aliénés dont l'état mental ne compromettrait point l'ordre public ou la sûreté des personnes, mais que des considérations d'humanité peuvent déterminer à séquestrer. Ces infortunés doivent également, article 25, être admis dans les établissements départementaux, dans les formes, dans les circonstances et aux conditions réglées par le conseil

général, sur la proposition du préfet, et approuvées par le ministre.

517. Les devoirs et les obligations de l'autorité publique sont différents, comme on voit, à l'égard de ces deux catégories d'individus.

Les aliénés dangereux doivent *tous* être séquestrés; si les familles ne remplissent pas ce devoir, l'autorité publique *doit* y suppléer; la dépense qui en résulte est une charge à laquelle le département ne peut se soustraire sous aucun prétexte.

Les aliénés non dangereux que leurs familles ne peuvent faire soigner, ont droit aussi aux secours que la loi leur assure, mais ici, l'obligation du département est écrite dans la loi d'une manière moins absolue, parce que la séquestration de ces infortunés n'est plus commandée par des motifs de sûreté publique; aussi, les conseils généraux sont-ils admis, par la loi, à *délibérer* sur les formes, les circonstances et les conditons de l'admission dans les asiles, de cette catégorie d'aliénés.

518. L'administration centrale n'avait certainement pas à craindre que les conseils généraux rendissent cette admission tellement difficile, que les obligations du département pussent, en quelque sorte, être éludées; le ministre, d'ailleurs, auquel la loi attribue l'approbation des délibérations des conseils généraux, en cette matière, refuserait d'approuver une délibération qui s'écarterait ainsi des principes d'humanité qui, autant que les considérations de sûreté publique, sont les bases de la loi.

Mais un autre écueil était à éviter dans le placement des aliénés non dangereux. C'est ce que, dans une circulaire du 5 août 1839 (*V. Annexe n°* x), le ministre de l'intérieur faisait remarquer en ces termes :

Il ne faut pas ouvrir indistinctement les asiles créés ou subventionnés par les départements, à quiconque y serait présenté comme aliéné.

Une telle facilité donnerait lieu aux plus graves abus et elle compromettrait les finances départementales. Les communes, pour se débarrasser du fardeau de leurs pauvres, les familles pour se soustraire à leurs charges domestiques, ne manqueraient pas d'imposer au département, comme atteints d'aliénation mentale, tous les indigents incapables de subvenir à leur existence, et chez lesquels le moindre défaut d'intelligence pourrait servir de prétexte; mais il ne faudrait pas, par un excès opposé, trouver dans la crainte de l'abus, un motif de ne ménager aucun secours aux aliénés paisibles. Des mesures doivent être prises pour que, du moins, les aliénés les plus nécessiteux de cette catégorie, et particulièrement ceux dont la raison n'est pas irrévocablement détruite, obtiennent un traitement immédiat et complet. Tel est la règle que le législateur a entendu tracer.

Pour l'application de cette règle, et en exécution d'une première circulaire du 14 août 1840 (*V. Annexe n°* XVII), et d'une seconde circulaire du 16 août 1840 (*V. Annexe n°* XVIII), les préfets doivent chaque année, après avoir pris l'avis du conseil général, rendre un arrêté qui détermine le nombre de places qui seront réservées dans l'asile pendant l'année suivante, pour recevoir les aliénés indigents du département, dont l'état mental ne compromettrait pas l'ordre public ou la sûreté des personnes. Cet arrêté détermine les formes de l'admission, et il doit être soumis à l'approbation du ministre.

II. — Placement des aliénés.

519. Aux termes de l'article 1er de la loi du 30 juin 1838, chaque département est tenu de pourvoir à ce que les aliénés indigents soient reçus et traités dans un établissement où les soins qu'exige leur état puissent leur être administrés, mais les conseils généraux peuvent opter entre plusieurs moyens de remplir cette obligation.

Ils peuvent créer un établissement avec cette destination spéciale, établissement qui, s'il est vaste, peut recevoir les aliénés des départements voisins;

Ils peuvent se dispenser de créer un établissement, et

traiter avec un département où déjà il en existerait un;

Dans quelques cas, ils peuvent traiter avec les administrations d'hospices qui ont formé dans leur établissement un quartier spécialement destiné au traitement des aliénés;

Enfin, ils peuvent traiter avec le directeur de tout établissement privé, dûment autorisé.

520. Bien que, dans l'ordre des moyens indiqués par la loi, la création d'un établissement d'aliénés dans chaque département soit placée en première ligne, il n'en faut pas conclure que l'intention ou même le vœu du législateur ait été de multiplier à ce point ces établissements. C'est ce que le ministre a rappelé dans diverses circulaires, notamment dans celle du 23 juillet 1838 (*V. Annexe n° v*), où il s'exprime ainsi :

S'il est désirable que les départements s'occupent des moyens de créer des établissements spéciaux, qui se distingueront sans doute par leur sage administration et un plus grand développement de moyens curatifs, la prudence exige que ces créations ne soient votées qu'après le plur mûr examen de la situation financière de chaque département. Au milieu de toutes les nécessités sociales qui se développent, il faut craindre d'exagérer les dépenses départementales; la connaissance exacte que vous avez des ressources et des besoins de votre département, devra donc vous guider à cet égard, et vous proposerez, de préférence, au conseil général, des traités avec des établissements déjà existants, si cette mesure vous paraît la plus convenable aux intérêts locaux.

Le même conseil a été renouvelé par la circulaire du 5 août 1839, déjà citée, en ces termes :

Il est bon de ne pas perdre de vue, que les établissements départementaux d'aliénés ne pourraient, pour la plupart, couvrir leurs dépenses qu'autant qu'ils recevraient des pensionnaires des départements voisins : d'où la conséquence que la trop grande multiplication de ces établissements leur porterait un préjudice réciproque. Il n'est donc nullement à souhaiter que chaque département se grève de la charge d'établir et d'entretenir un hospice spécial consacré aux aliénés. Il vaudrait mieux

que plusieurs s'unissent pour fonder et entretenir un asile commun, ou que, s'il existe à une distance convenable des établissements bien organisés ou susceptibles de recevoir les développements et les améliorations nécessaires, on consentit des traités avec eux. Sans doute, l'éloignement de l'asile pourra augmenter plus ou moins les frais de transport des malades ; mais, d'un autre côté, le prix de journée est moins élevé dans les grands établissements que dans les petits.

521. Ces considérations d'économie ne sont d'ailleurs ni les seules, ni les plus puissantes qui aient déterminé les conseils de l'administration supérieure ; des motifs d'un autre ordre sont venus s'y joindre, comme on le voit dans le passage suivant de la circulaire ministérielle du 16 août 1840 (*V. Annexe n°* XVIII) :

Quant à la création de nouveaux asiles, je ne crois pas devoir prendre l'initiative et j'attendrai les votes que les conseils généraux émettront à cet égard. Je vous rappellerai seulement les observations contenues sur cet objet dans la circulaire du 5 août 1839, et j'ajouterai à ces observations qu'il ne convient, en général, de songer à établir que de grands asiles susceptibles de recevoir au moins deux cents aliénés. Les asiles plus petits entraînent des frais généraux proportionnellement beaucoup plus considérables ; en outre, il est impossible de leur donner tous les développements désirables, d'y réunir tous les moyens curatifs nécessaires, d'y opérer toutes les classifications indispensables, enfin d'y réaliser toutes les améliorations qu'exige l'état actuel de la science. De semblables établissements seraient donc plus onéreux que profitables aux départements qui en entreprendraient la formation, et je serais peu disposé à les approuver.

522. Lorsque, cependant, un conseil général juge préférable d'avoir un établissement spécial dans le département, que l'autorité supérieure y a donné son assentiment, et qu'elle en a approuvé les plans et devis, la dépense de construction ou d'acquisition de l'édifice doit être faite, soit sur les ressources de la deuxième section du budget, soit, en cas d'insuffisance, sur des ressources extraordinaires pour la création desquelles la sanction du pouvoir législatif est nécessaire ; mais jamais cette dépense ne peut être imputée sur la première section du budget.

En effet, bien que la dépense des aliénés soit classée, par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, parmi les dépenses de la première section, il ne s'agit, dans cet article, que des dépenses *ordinaires*, c'est-à-dire *de celles d'entretien et de traitement* des aliénés; et comme le placement de ces malades peut avoir lieu, soit dans un établissement public appartenant à un autre département, soit dans un établissement privé, il en résulte que la création d'un asile est purement facultative, et que, par conséquent, la dépense qui en résulte est facultative aussi.

523. Lorsqu'un département qui n'a pas d'asile d'aliénés, ne juge pas devoir en établir, il peut, comme nous l'avons dit, traiter, pour le placement de ses aliénés, avec un département qui possède un asile. Le mot de *traiter* n'est peut-être pas celui qui convient dans cette circonstance, car il n'y a de prix à débattre ni d'un côté, ni de l'autre. En effet, dans tout département où se trouve un asile public d'aliénés, c'est le préfet de ce département qui, de l'avis du conseil général et sans qu'il soit besoin de l'approbation du ministre de l'intérieur, fixe le tarif de la journée de traitement. Aucune modification à ce tarif ne devant avoir lieu, le traité avec ceux-ci ne consiste donc que dans l'engagement, de la part de l'un de recevoir, et de la part des autres d'envoyer leurs aliénés dans l'établissement pendant un certain nombre d'années. La fixation de ce délai, même pour un laps de temps assez long, est nécessaire, pour que le département propriétaire de l'établissement ne soit pas induit à faire, pour la réception d'aliénés étrangers, des dépenses de construction ou d'aménagement qui se trouveraient perdues, si le traité pouvait être rompu à tout instant.

524. Nous avons dit que quelques administrations d'hospices avaient fondé des quartiers d'aliénés; mais l'autorité se montre peu favorable à ce mode de place-

ment, parce que rarement ces quartiers ont une assez grande importance pour présenter toutes les conditions exigées par la science médicale. Aussi, l'article 12 de l'ordonnance réglementaire du 18 décembre 1839 porte :

Il ne pourra être créé, dans les hospices civils, des quartiers affectés aux aliénés, qu'autant qu'il sera justifié que l'organisation de ces quartiers permet de recevoir et de traiter 50 aliénés au moins. Quant aux quartiers actuellement existants, où il ne pourrait être traité qu'un nombre moindre d'aliénés, il sera statué sur leur maintien par notre ministre de l'intérieur. Dans les départements, toutefois, où il existe de semblables établissements dûment autorisés, les préfets règlent, après avoir entendu les commissions administratives et pris l'avis du conseil général, les conditions d'admission, et y placent, à ces conditions, les aliénés du département.

525. Enfin, lorsqu'un département qui n'a pas d'asile ne trouve pas facilement à placer ses aliénés dans un asile public appartenant à un autre département, et qu'il veut les placer dans un établissement privé, il y a à faire un traité véritable, où se débattent les conditions et de traitement et de prix. Ces traités ne doivent être faits, généralement, que pour un petit nombre d'années, afin de réserver au département la faculté de transporter, s'il y a lieu, ses aliénés dans un asile public ; on ne doit s'écarter de cette règle, que dans le cas où, moyennant un traité d'une plus longue durée, on obtiendrait des conditions beaucoup plus favorables.

Les traités pour le placement devaient être approuvés par le ministre ; le décret du 25 mars 1852 (V. *Annexe n°* XXXVIII) a dispensé les préfets de recourir à cette approbation.

526. Ce que nous venons de dire a pour objet le placement *permanent* des aliénés ; mais il fallait aussi régler les mesures *provisoires* à prendre à l'égard de ces infortunés, depuis le moment où l'autorité effectue leur séquestration jusqu'à celui où ils sont déposés dans l'asile où ils doivent rester.

A cet effet, l'article 24 de la loi du 30 juin 1838 porte :

Les hospices et hôpitaux civils seront tenus de recevoir, provisoirement, les personnes qui leur seront adressées en vertu des articles 18 et 19, jusqu'à ce qu'elles soient dirigées sur l'établissement spécial destiné à les recevoir, aux termes de l'article 1er, ou pendant le trajet qu'elles feront pour s'y rendre. Dans toutes les communes où il existe des hospices ou hôpitaux, les aliénés ne pourront être déposés ailleurs que dans ces hospices ou hôpitaux. Dans les lieux où il n'en existe pas, les maires devront pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet. Dans aucun cas, les aliénés ne pourront être ni conduits avec les condamnés ou les prévenus, ni déposés dans une prison. Ces dispositions sont applicables à tous les aliénés dirigés par l'administration sur un établissement public ou privé.

Une circulaire du 18 septembre 1838 (*V. Annexe n°* VII), a déterminé les mesures à prendre pour l'exécution de cet article de la loi.

III. — Fixation et répartition de la dépense du service des aliénés.

527. Les dépenses qu'occasionne le service des aliénés se composent des frais de séjour, d'entretien et de traitement, des frais de transport du lieu de leur résidence à l'établissement où ils doivent être définitivement reçus, et enfin, de ceux de dépôt provisoire dans les hospices.

528. Le taux de ces dépenses, dans les établissements privés, quant aux frais d'entretien, résulte du traité fait entre les départements et les directeurs de ces établissements.

529. Pour les asiles publics, le taux de la dépense est fixé par le préfet du département de la situation de l'asile, conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi du 30 juin 1838, ainsi conçu :

La dépense du transport des personnes dirigées par l'administration sur les établissements d'aliénés, sera arrêtée par le préfet, sur le mémoire des agents préposés à ce transport.

La dépense de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées dans les hospices ou établissements publics d'aliénés, sera réglée d'après un tarif arrêté par le préfet.

La dépense de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées par les départements dans les établissements privés, sera fixée par les traités passés par le département, conformément à l'article 1er.

530. La circulaire ministérielle du 5 août 1839, déjà citée, développe ainsi qu'il suit cet article de la loi :

Si, dans votre département, il existe quelque établissement public affecté au traitement des aliénés, vous aurez donc, monsieur le préfet, à prendre un arrêté pour fixer un tarif des dépenses d'entretien, de séjour et de traitement des personnes qui y seront admises. Avant de prendre cet arrêté, vous inviterez la commission administrative de l'asile à vous communiquer ses observations et son avis ; vous entendrez également l'avis du conseil général, mais je dois vous faire remarquer que c'est à vous seul qu'il appartient de statuer.

Quelques conseils généraux ont cru pouvoir *régler* par des délibérations le prix de la pension des aliénés dans des établissements publics de leur département ; ces conseils ont évidemment outrepassé leurs attributions, et vous ne devrez considérer ces délibérations que comme des avis, conformément à l'article 26 de la loi du 30 juin.

Quant à la formation même de ce tarif, je dois vous faire remarquer que rien ne s'oppose à ce qu'il s'établisse diverses classes et divers prix de pensions. Ainsi, un prix pourra être fixé pour les aliénés placés aux frais du département, et un prix un peu plus élevé pour les aliénés placés aux frais des familles ou des départements étrangers. Dans les établissements qui recevront des pensionnaires placés volontairement, il conviendra même de fixer, pour ces aliénés, des classes et des prix spéciaux, qui permettent, autant que possible, de les entourer de toutes les commodités et de tous les agréments compatibles avec leur position, et qui en même temps procurent à l'établissement un bénéfice raisonnable. Les familles resteront libres de choisir, dans ces limites, la classe qu'elles préféreront.

Les arrêtés pris par les préfets pour régler les tarifs du prix de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées dans les établissements publics d'aliénés, n'ont pas besoin d'être revêtus de mon approbation. Ce ne serait que dans le cas où quelque réclamation contre les dispositions de ces arrêtés s'élèverait et serait portée devant moi, que j'en connaîtrais. Toutefois, monsieur le préfet, je vous prie de vouloir bien m'adresser, à titre de renseignement, une expédition des arrêtés que vous prendrez sur cet objet.

531. Après avoir déterminé comment devait être réglée la dépense du service des aliénés, la loi a déter-

miné, dans ses articles 27 et 28, à qui incombe cette dépense :

Art. 27. Les dépenses énoncées en l'article précédent seront à la charge des personnes placées, à défaut, à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil.

S'il y a contestation sur l'obligation de fournir des aliments ou sur leur quotité, il sera statué par le tribunal compétent, à la diligence de l'administrateur désigné en exécution des articles 31 et 32.

Le recouvrement des sommes dues sera poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Art. 28. A défaut, ou en cas d'insuffisance des ressources énoncées en l'article précédent, il y sera pourvu sur les centimes affectés, par la loi de finances, aux dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases proposées par le conseil général sur l'avis du préfet, et approuvées par le Gouvernement.

Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge, et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés.

En cas de contestation, il sera statué par le conseil de préfecture.

532. En résumant ces deux articles de la loi, on voit qu'il doit être pourvu à la dépense des aliénés, dans l'ordre suivant :

1° Sur les biens des aliénés eux-mêmes, s'ils ont quelque fortune personnelle;

2° Par ceux auxquels il peut être, aux termes du Code Napoléon, demandé des aliments;

3° Par les communes du domicile des aliénés, dans une certaine proportion;

4° Par les hospices, s'ils étaient précédemment tenus de cette dépense;

5° Enfin par le département, pour la portion de la dépense qui n'est pas couverte.

Pour déterminer la part que doit prendre le département dans la dépense des aliénés, nous avons donc à examiner comment il doit être procédé pour obtenir le concours de

tous ceux qui le précèdent dans cette nature d'obligations.

533. Relativement aux obligations de l'aliéné, sur sa fortune personnelle, le ministre s'exprime ainsi dans sa circulaire du 5 août 1839 (*V. Annexe n°* x):

La dépense de l'aliéné doit donc être exclusivement à sa charge, tant que ses ressources peuvent y suffire : il n'y a point à distinguer, à cet égard, entre les intérêts et les produits des capitaux appartenant à l'aliéné et ces capitaux eux-mêmes. Ces principes ne peuvent être contestés. Cependant, ne conviendrait-il pas d'y admettre quelques dérogations, dans le cas où les revenus de l'aliéné seraient absorbés par les besoins de sa famille, que plongerait dans la détresse l'application stricte de la règle tracée par la loi ? La loi n'a pu, et je ne puis pas davantage, moi-même, vous tracer à ce sujet une règle absolue, qui ne tarderait pas à être invoquée comme créant un droit et qui donnerait naissance à une foule d'abus. Mais lorsque, en pleine connaissance de cause, vous penserez qu'il existe des motifs particuliers et assez graves pour ne pas exiger le paiement, en totalité ou en partie, de la dépense d'un aliéné, sur ses propres ressources, vous me ferez à ce sujet une proposition spéciale, sur laquelle je statuerai.

D'après le décret du 25 mars 1852 (V. *Annexe n°* XXXVIII), les préfets prononcent aujourd'hui sur ces dispenses, sans recourir à l'approbation du ministre.

534. Quant aux obligations de la famille de l'aliéné, le ministre s'exprime ainsi dans la même circulaire :

Quand les biens personnels de l'insensé seront insuffisants pour pourvoir aux frais de son entretien et de son traitement, vous ferez rechercher si, parmi ses parents, il en est à qui des aliments puissent être demandés, et vous apprécierez, conformément aux règles du droit civil, dans quelle proportion et jusqu'à concurrence de quelle somme ces aliments doivent être réclamés de chacun d'eux. Vous ne perdrez pas de vue que la fixation du chiffre réglé par vous sera toujours susceptible de modification, d'après les changements qui surviendraient dans la position des débiteurs, puisque les aliments ne sont accordés par la loi que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. Au surplus, en cas de contestation, soit sur l'obligation de fournir des aliments, soit sur leur quotité, il sera statué par les tribunaux, à la diligence de l'administrateur provisoire désigné en exécution des articles 31 et 32 de la loi du 30 juin 1838.

535. Sur les obligations des communes, la circulaire ministérielle précitée pose les règles suivantes :

Les communes continuent à être tenues de concourir à la dépense de leurs aliénés indigents, d'après les bases proposées par le conseil général, sur votre avis, et approuvées par le Gouvernement. Mais vous savez que le concours des communes doit s'entendre dans le sens d'une subvention équitable, et non pas de manière à laisser la dépense tout entière à la charge des caisses municipales. Le mot *concours* n'exprime, en effet, que l'idée d'une subvention subsidiaire.

La loi, toutefois, n'a pas fixé la proportion du concours à exiger des communes : il était impossible de poser une règle générale applicable à tous les départements et surtout à toutes les communes, dont la situation varie à l'infini. Il a été réservé aux conseils généraux de déterminer les bases applicables à chaque portion du territoire; eux seuls peuvent apprécier convenablement les diverses circonstances qui doivent influer sur le partage de la dépense. Mais comme il appartient au Gouvernement de rendre définitivement exécutoires, par son approbation, les délibérations prises par les conseils généraux, il me paraît utile d'indiquer dès à présent quelques principes qui pourront servir à établir la jurisprudence commune de ces conseils et de l'administration.

La base du revenu communal vous paraîtra sans doute comme à moi, monsieur le préfet, la plus équitable et en même temps celle qui, dans la pratique, offrira le moins de difficultés d'application. On pourrait, à cet effet, admettre entre les communes différentes catégories, de manière, par exemple, à ce que celles de 100,000 fr. de revenus et au dessus supporteraient un tiers de la dépense de leur aliénés indigents; celles de 50,000 fr. et au dessus supporteraient un quart; celles de 20,000 fr. et au dessus un cinquième; celles de 5,000 fr. et au dessus un sixième; les communes au dessous de 5,000 fr. de revenus ne seraient appelées à concourir à la dépense que dans une proportion moindre qu'un sixième, et qu'autant qu'elles pourraient fournir ce contingent sans compromettre leurs autres services.

Ces limites me sembleraient concilier tous les intérêts. Cependant, le droit de dégrever certaines communes de tout espèce de concours, ne doit être exercé qu'avec une sage réserve. Il ne convient pas que les communes soient sans aucun intérêt dans la dépense de leurs aliénés; on s'exposerait autrement à grever le département de l'obligation d'entretenir tous les indigents que ces communes feraient recevoir comme aliénés, et tous les aliénés qu'elles présenteraient comme indigents, dégagées qu'elles seraient de toute part de la dépense. Il suffit, en maintenant le principe du concours, de le réduire

dans des limites équitables, et de n'exempter que les communes qui sont réellement hors d'état de subvenir à la dépense.

Les obligations des communes ont été indiquées d'une manière plus précise, encore, par une circulaire du 5 août 1840. (*V. Annexe n°* xv.)

536. Le ministre a admis, depuis, et par application du même principe, qu'on pouvait demander aux communes de concourir, dans une proportion un peu plus forte, à la dépense des aliénés non dangereux, qu'à celle des aliénés dangereux. Une circulaire du 12 août 1841 (*V. Annexe n°* xxiii) a établi un nouveau tarif qui divise les communes en sept classes, d'après l'importance de leurs revenus, et détermine la base du concours à leur demander pour la dépense de leurs aliénés indigents, selon qu'ils sont ***dangereux*** ou ***non dangereux***.

Ce ne sont que les revenus ordinaires des communes qui doivent servir de base à l'application de ce tarif. Nous ferons remarquer, d'ailleurs, qu'il ne s'agit pas ici d'une répartition de dépenses à faire entre toutes les communes du département, mais seulement d'un concours à demander aux communes du domicile des aliénés indigents entretenus par le département. Pour fixer, sur ce point, les obligations des communes, la circulaire du 5 août 1839, déjà citée, a expliqué qu'il fallait entendre par le domicile de l'aliéné, « non le domicile civil tel qu'il est « établi par les dispositions des articles 102 et suivants « du Code civil, mais le domicile de secours, tel qu'il « est réglé par le titre V de la loi du 24 vendémiaire « an ii et par les instructions et décisions administratives « données en exécution de cette loi. »

Les règles relatives à la quotité du concours des communes, ont été rappelées et confirmées par la circulaire du 5 août 1840, déjà citée, mais la fixation de cette quo-

tité appartient aujourd'hui aux préfets, en vertu du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII); ils n'ont donc plus à soumettre cette fixation à l'approbation du ministre.

537. Enfin les obligations des hospices, relativement à la dépense des aliénés, sont établies ainsi qu'il suit dans la circulaire du 5 août 1839 (V. *Annexe n°* X) :

Les lois de finances de 1836 et 1837, en assimilant les dépenses pour les aliénés indigents aux dépenses *variables* départementales, les avaient mises à la charge des départements, mais sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, et sans préjudice également du concours des hospices.

La loi du 30 juin 1838 a changé cet état de choses, en ce qui concerne les hospices. Ces établissements ne peuvent plus être appelés à fournir, à proprement parler, un concours; on ne peut réclamer d'eux qu'une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont l'entretien ou le traitement était à leur charge, et ces établissements, dans le cas où ils penseraient que l'indemnité qui leur est demandée est exagérée, ont le droit de se pourvoir devant le conseil de préfecture et de faire statuer par ce tribunal administratif.

Les hospices qui recevaient des aliénés devront donc, s'ils y sont autorisés, continuer de les recevoir, en même nombre et de la même manière. Quant à ceux qui n'obtiendraient pas cette autorisation, et à ceux qui subvenaient à l'entretien d'un certain nombre d'aliénés dans d'autres établissements, une circulaire de mon ministère, en date du 23 juillet 1838, a expliqué que, pour déterminer l'indemnité à payer par eux, il faudrait relever, d'après leurs comptes et leurs registres, la portion de dépense qu'ils ont supportée jusqu'à ce moment, soit en vertu du titre de leur fondation, soit par la volonté spéciale des donateurs, soit par suite d'un usage constant et reconnu.

Relativement aux hospices qui ne se trouvent dans aucune de ces circonstances, il ne peut être rien exigé d'eux. Il en est de même de ceux qui n'entretenaient des aliénés que parce que la pension de ces infortunés leur était payée par une ville, et de ceux qui, servant simplement d'intermédiaires, ne faisaient que transmettre à des établissements spéciaux les sommes qu'ils recevaient d'une commune, pour le paiement du prix des pensions des aliénés appartenant à cette commune. Ces hospices, en effet, ne supportaient aucune charge, et leur position ne doit pas être aggravée.

538. Les conseils généraux n'ont d'ailleurs pas à délibérer sur les contingents à fournir par les hospices,

lorsqu'il y a lieu; c'est ce que le ministre a rappelé par sa circulaire du 16 août 1840 (V. *Annexe n°* XVIII) :

J'ai remarqué que, dans plusieurs départements, ces instructions n'ont pas été, en ce qui concerne les indemnités à réclamer des hospices, suffisamment comprises ou complétement exécutées. Quelques conseils généraux ont cru pouvoir délibérer sur les sommes à fournir par les établissements hospitaliers, en fixer le montant, ou dispenser ces établissements de toute espèce de paiement. Ce serait évidemment là une interprétation inexacte de la loi. Les hospices ne fournissent pas un concours sur lequel il y ait à délibérer; ils acquittent une dette dont le montant doit être établi d'après des titres ou un usage constant, être fixé par le préfet, et, en cas de contestation, être réglé par le conseil de préfecture.

539. Les contingents fournis par les hospices doivent être pris en déduction de ceux que doivent fournir les communes de la situation de ces établissements; c'est ce que le ministre, dans sa circulaire précitée du 5 août 1839, a expliqué ainsi qu'il suit :

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que les subventions à demander aux hospices ou aux communes, pour la dépense des aliénés, sont de nature différente. Les unes, celles à réclamer aux hospices, reposent sur une véritable dette, sur une obligation formelle, et dès lors elles doivent, dès qu'il y a lieu, être toujours exigées; les autres, au contraire, sont fondées sur un concours discrétionnaire, qui peut être ou ne pas être imposé aux communes. Conséquemment, lorsqu'il s'agit de subvenir à la dépense d'un aliéné, on doit s'adresser d'abord à l'hospice sur lequel on peut faire peser l'obligation de pourvoir à cette dépense, et ce n'est qu'autant qu'il n'y serait pas fait face par ce moyen, qu'on peut exercer un recours subsidiaire contre la commune.

Par suite, lorsqu'une commune possède un hospice, ou lorsqu'il existe dans un hospice une fondation faite au profit d'une commune, l'indemnité payée par cet hospice pour l'entretien des aliénés de la commune, doit profiter à cette commune et tourner à sa décharge, en ce qu'elle ne doit être appelée à payer que le surplus de la portion mise à sa charge, qui ne serait pas couverte par l'indemnité déjà acquittée par l'hospice.

540. Plusieurs contestations se sont élevées déjà, sur la nature des obligations qu'impose aux hospices la loi du 30 juin 1838, et nous croyons devoir rapporter ici

une ordonnance rendue dans la forme contentieuse sur une difficulté de cette espèce, parce qu'elle fixe les principes sur la matière. Cette ordonnance, en date du 19 janvier 1844 (*hospices et ville de Rouen c. le département de la Seine-Inférieure*), est ainsi conçue :

Vu la loi du 18 juillet 1837 et la loi du 10 mai 1838; vu la loi du 30 juin 1838, et notamment l'article 28; ***sur la requête en intervention de la ville de Rouen :***

Considérant que l'article 49 de la loi du 18 juillet 1837, aux termes duquel nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans y être autorisée par le conseil de préfecture, n'est pas applicable au cas où une commune se pourvoit devant nous, en notre conseil d'État, contre un arrêté d'un conseil de préfecture; considérant qu'il résulte de l'instruction que les hospices de la ville de Rouen reçoivent chaque année, sur le budget municipal, une subvention pour les aider à supporter les dépenses dont lesdits hospices sont chargés; que cette subvention varie selon les exigences du service; qu'ainsi, la ville de Rouen a intérêt à ce qu'il ne soit imposé aux hospices aucune charge qui la mette dans l'obligation ou d'augmenter le chiffre de la subvention par elle accordée, ou de laisser ces établissements de bienfaisance dans l'impossibilité de satisfaire à tous leurs besoins; que, dès lors, la requête en intervention de la ville de Rouen est recevable; ***sur la requête principale :*** considérant qu'aux termes de la loi du 30 juin 1838, les dépenses des établissements destinés à recevoir et soigner les aliénés, sont, en cas d'insuffisance des ressources spéciales énoncées en ladite loi, mises à la charge des départements, sauf le concours des communes du domicile des aliénés, d'après les bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le Gouvernement; que les hospices ne sont tenus à une indemnité qu'autant que le traitement ou l'entretien des aliénés qui seraient placés dans un établissement spécial était à leur charge; considérant qu'il résulte de l'instruction : 1° que, antérieurement à 1789, lorsque des aliénés étaient placés dans les hospices de la ville de Rouen, les dépenses qu'ils entraînaient étaient à la charge de leurs familles, et, en cas d'indigence, à la charge de la paroisse; 2° que, postérieurement à cette époque, si lesdits hospices ont continué à admettre et à soigner les aliénés, ils ont reçu de la ville de Rouen une subvention pour ce service; 3° enfin, que, depuis que les aliénés qui se trouvaient dans lesdits hospices ont été placés dans l'établissement départemental de Saint-Yon, le montant de la pension fixée pour chaque aliéné, et acquittée par les hospices, a été intégralement compris dans la subvention donnée par la ville; qu'ainsi

le traitement et l'entretien des aliénés n'étaient pas à la charge des hospices de la ville de Rouen, et que c'est à tort que le conseil de préfecture du département de la Seine-Inférieure a condamné lesdits hospices à payer à l'asile départemental une indemnité de 350 fr. par an et par chaque aliéné, jusqu'à concurrence de 138. — Art. 1er. La requête en intervention de la ville de Rouen est admise. — Art. 2. L'arrêté du conseil de préfecture du département de la Seine-Inférieure, en date du 3 février 1841, est annulé. — Art. 3. Les sommes payées en exécution dudit arrêté seront restituées à la ville de Rouen. — Art. 4. Le préfet du département de la Seine-Inférieure, agissant au nom dudit département, est condamné aux dépens.

Il a été statué sur les mêmes questions, dans des termes à peu près identiques, par les ordonnances des 28 août 1844 (*hospices de Marseille*), 30 août 1845 (*hospices de Dieppe*), 15 avril 1846 (*ville de Paris et administration des hospices*) et 5 septembre 1846 (*le département du Loiret c. les hospices d'Orléans*).

541. De tout ce qui précède, il résulte que si, en principe, la dépense des aliénés est une charge départementale, le département n'a cependant à supporter que la portion de cette dépense qui ne peut être demandée, ni à l'aliéné sur ses biens personnels, s'il en a ; ni aux parents de l'aliéné qui peuvent être tenus de lui fournir des aliments ; ni aux hospices situés dans la commune du domicile des aliénés, dans le cas où des actes certains leur imposeraient des obligations de cette nature ; ni enfin aux communes du domicile des aliénés, si leur situation financière les mettait dans le cas de concourir à cette dépense.

C'est d'après la combinaison de ces divers éléments que, chaque année, le préfet propose au conseil général, en préparant le budget départemental, d'allouer à la première section, sous-chapitre 11, le crédit qui paraît nécessaire au service des aliénés, pour l'année suivante. A cet effet, il évalue d'abord quel sera, probablement, le montant total de la dépense des aliénés, ce qui se fait en multipliant le nombre moyen de journées de présence par

le prix de cette journée, d'après le tarif arrêté. De ce total, il déduit, 1° ce qui peut être demandé aux aliénés ou à leurs familles, 2° ce qui peut être demandé aux hospices, 3° enfin ce qui peut être demandé aux communes. Le résultat de cette opération donne le contingent du département. Ce contingent doit, comme nous l'avons dit, être inscrit à la première section du budget; toutefois, en cas d'insuffisance des ressources affectées à cette section, il serait loisible au conseil général de porter à la deuxième section tout ou portion de cette dépense.

542. Le montant total de la dépense du service des aliénés en 1852, s'est élevé, d'après le compte de cette année, pour la part attribuée aux départements, à 4,202,368 fr.

§ 14. — *Frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury* (*art.* 12, *n°* 13, *de la loi*).

543. La loi du 19 avril 1831, sur les élections à la Chambre des députés, disposait que, chaque année, les listes électorales seraient publiées et affichées dans toutes les communes, et celle du 10 mai 1838, par son article 12, n° 13, rangeait les frais d'impression et de publication de ces listes, parmi les dépenses à inscrire à la première section du budget départemental.

Très-fréquemment, depuis 1831, les conseils généraux avaient réclamé contre la charge que leur imposait cette mesure, qui, dans certaines années, s'était élevée, pour les 86 départements, à plus de 300,000 fr.; mais pour qu'il pût être fait droit à leurs réclamations, il aurait fallu réviser la loi électorale, et c'est ce que le Gouvernement d'alors ne voulait pas faire.

544. La révolution de 1848, qui a introduit un nouveau système électoral, a modifié aussi les dispositions

relatives à l'impression et à la publication des listes. Aux termes de la loi du 15 mars 1849, les listes des électeurs concourant à la formation de la représentation nationale, sont dressées dans chaque commune, publiées et réctifiées par l'autorité municipale. Ces listes ne sont livrées à l'impression que dans un petit nombre de villes; il en est de même de la liste générale des jurés. De ces dispositions nouvelles, il résultait, implicitement du moins, que la dépense d'impression n'était plus à la charge du département.

545. Il a été statué explicitement, à cet égard, par la loi du 7 août 1850, relative à l'imputation des dépenses auxquelles donne lieu l'exécution des diverses lois électorales. Aux termes de cette loi, articles 1 et 2, les départements n'ont plus à pourvoir qu'aux frais d'impression et de publication des listes d'électeurs pour les juges des tribunaux de commerce, aux frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ainsi que des cartes d'électeur. La dépense à la charge des départements se trouve donc aujourd'hui considérablement réduite.

§ 15. — *Frais de tenue des colléges électoraux* (*art.* 12, *n*° 14, *de la loi*).

546. La tenue des colléges électoraux pour l'élection des membres de la Chambre des députés et celle des assemblées électorales pour l'élection des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, donnaient lieu, sous l'empire des lois des 19 avril 1831 et 22 juin 1833, à quelques dépenses, peu importantes, sans doute, mais qu'il n'avait pas paru juste de laisser à la charge du fonds d'abonnement des préfets. Le législateur de 1838 avait donc inscrit cette dépense au nombre de celles à porter à la première section des budgets départementaux.

547. Le système électoral introduit après la révolution

de 1848 a innové à cet égard, et la loi du 7 août 1850 a transporté aux communes dans lesquelles se font les élections, les frais de tenue des assemblées électorales, pour l'élection, tant des députés au Corps législatif, que des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes, des chambres consultatives des arts et manufactures et des chambres de commerce. Ces diverses dépenses ont donc cessé de figurer au budget départemental.

§ 16.—*Frais d'impression des budgets et des comptes départementaux* (*art.* 12, *n°* 15, *de la loi*).

548. Le principe de la publicité, en matière de recettes et de dépenses, tient à l'essence de notre forme de gouvernement et il n'y avait pas de motif pour qu'il ne fût pas étendu à l'administration des ressources des départements. Les budgets et les comptes des recettes et des dépenses départementales doivent donc être imprimés. Ils sont distribués aux membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, aux fonctionnaires publics et aux mairies des principales communes du département.

Les frais d'impression font partie des dépenses de la première section du budget départemental.

§ 17.—*Frais d'expédition des tables décennales de l'état civil* (*art.* 12, *n°* 16, *de la loi*).

549. Les actes de l'état civil sont, comme on sait, rédigés par les maires, et inscrits sur des registres dont un double doit être, chaque année, déposé au greffe du tribunal de première instance de l'arrondissement. A la fin de chacun des registres, doit être inscrite une table des actes qu'il contient, rédigée par ordre alphabétique des noms.

Pour rendre plus faciles les recherches à faire dans les registres, il a été disposé, par un décret du 20 juillet 1807, que les tables alphabétiques annuelles seraient refondues tous les dix ans pour n'en faire qu'une seule, par commune et par nature d'actes; la première période décennale devant commencer au 1er vendémiaire an XI (22 septembre 1802) et se terminer au 1er janvier 1813, et ainsi de suite de dix ans en dix ans.

Aux termes du même décret, les tables décennales doivent être rédigées, en triple expédition, par les greffiers des tribunaux et écrites sur papier timbré. Un des triples doit rester au greffe; un autre est destiné à la mairie de la commune où les actes ont été rédigés; la troisième expédition doit être adressée au préfet du département, pour être déposée aux archives de la préfecture. L'expédition faite pour la préfecture devait être payée aux greffiers sur les fonds destinés aux dépenses administratives du département, à raison d'un centime par nom, outre le prix du timbre, chaque feuille devant contenir 96 noms ou lignes; l'expédition destinée à la commune est payée par elle; quant à celle destinée au greffe, il n'est dû au greffier, à titre de frais judiciaires, que le prix du papier timbré.

Les dispositions prescrites par le décret du 20 juillet 1807 sont restées en vigueur, et c'est pour en assurer l'exécution que l'article 12, n° 16, de la loi du 10 mai 1838 a admis parmi les dépenses de la première section « la portion à la charge des départements dans les frais « des tables décennales de l'état civil.

550. Nous ajouterons que la rétribution due aux greffiers ne doit leur être payée qu'après la vérification des tables qu'ils ont livrées, mais qu'il n'en est pas de même du prix du papier timbré sur lequel doivent être écrites ces tables. Les greffiers avaient d'abord obtenu que ce

papier leur serait remis à crédit, par l'administration de l'enregistrement ; mais bientôt de nouveaux règlements s'y opposèrent, et les greffiers furent obligés de solder le prix de ce papier, au moment où ils le prenaient. Ils étaient ainsi constitués en avance, pour une somme souvent considérable, et afin de leur épargner cette obligation onéreuse, une circulaire du 20 décembre 1822 a autorisé les préfets à avancer aux greffiers le prix du papier à employer pour les tables destinées à la préfecture.

§ 18.—*Frais relatifs aux épidémies et aux épizooties* (*art.* 12, *n°* 17, *de la loi*).

551. La conservation de la santé publique est d'une trop haute importance pour que le préfet ne soit pas appelé à y donner tous ses soins, et il est indispensable qu'il ait à sa disposition quelques fonds qu'il puisse employer à l'instant, soit pour indemniser les médecins qu'il doit envoyer sur les lieux menacés par une épidémie, soit pour fournir des médicaments et des secours en aliments, aux familles auxquelles ils seraient nécessaires. Ce sont là des dépenses dont, par leur nature, la place était marquée parmi celles de la première section.

552. Dès longtemps, dans un certain nombre de départements, des médecins avaient été commissionnés par l'administration, sous le titre de *médecins des épidémies*, et chargés non-seulement de combattre les maladies qui se déclaraient, mais encore d'éclairer l'autorité sur les moyens de prévenir le retour de ces fléaux. Une circulaire ministérielle du 30 novembre 1813 prescrivit de généraliser cette utile institution et de désigner au choix du ministre un médecin des épidémies, dans chaque arrondissement. La même circulaire régla les indemnités qui leur seraient dues, à 6 ou 9 fr. par journée, en sus du remboursement de leurs frais de voyage. Par une

seconde circulaire, du 28 juin 1816, les préfets furent autorisés à faire acquitter, sans avoir besoin d'en référer au ministre, tous les frais occasionnés par le traitement des épidémies. Rien n'a été changé à cet égard.

Nous ne dirons rien, ici, des médecins cantonaux institués dans un certain nombre de départements. La dépense de cette utile institution est généralement soldée, soit sur des fonds communaux, soit au moyen d'allocations faites par les conseils généraux, sur la seconde section du budget départemental.

553. Des mesures analogues ont été prescrites pour les cas d'épizooties. Des médecins vétérinaires sont envoyés sur les lieux, et, d'après une décision ministérielle du 13 février 1808, leurs honoraires doivent être payés à raison de 8 fr. par jour. Ces frais peuvent également être acquittés par les préfets, sans autre autorisation, lorsqu'ils ne dépassent pas 100 fr.; au dessus de cette somme, l'autorisation du ministre était nécessaire, mais cette restriction a été levée, implicitement, par le décret législatif du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative. (*V. Annexe n°* XXXVIII.)

§ 19.—*Primes pour la destruction des animaux nuisibles* (*art.* 12, *n°* 18, *de la loi*).

554. La destruction des loups et autres animaux nuisibles est d'un grand intérêt pour les propriétaires et les fermiers dont ils ravagent les troupeaux; aussi le Gouvernement s'est-il souvent occupé des moyens de favoriser cette destruction.

555. La loi du 10 messidor an V (28 juin 1797) avait créé, à cet effet, des primes d'encouragement ; mais des abus s'élevèrent bientôt, soit dans le taux de ces primes, soit dans le mode de leur délivrance. Une circulaire ministérielle du 15 septembre 1807 fixa donc les primes

ainsi qu'il suit : 18 fr. pour la destruction d'une louve pleine, 15 fr. pour celle d'une louve non pleine, 12 fr. pour celle d'un loup et 3 fr. pour celle d'un louveteau; cette dernière prime a été portée à 6 fr. par une circulaire du 9 juillet 1818.

556. Les primes devaient, d'après la circulaire du 15 septembre 1807 précitée, être payées sur le crédit ouvert au budget départemental pour les dépenses imprévues, mais seulement après autorisation du ministre. Une circulaire du 5 décembre 1815 a dispensé les préfets de recourir à cette autorisation, pour une dépense qu'il importe de pouvoir solder à l'instant même.

557. La loi du 10 mai 1838, en inscrivant cette dépense parmi celles de la première section du budget départemental, n'a donc fait que maintenir ce qui existait depuis bien des années. Rien n'a été changé non plus au taux des primes ni au mode de leur délivrance.

§ 20. —*Dépenses de garde et de conservation des archives départementales* (*art.* 8, *art.* 10, *n°* 7, *et art.* 12, *n°* 19, *de la loi*).

558. Ce n'est qu'à une époque bien récente que l'administration centrale s'est occupée des archives départementales. Pendant longtemps, elle avait semblé ne considérer ces dépôts que comme une dépendance, une partie intégrante des bureaux des préfectures, perdant de vue que si les archives des départements reçoivent annuellement, en effet, les papiers qui ne sont plus nécessaires au service courant des bureaux, elle renferment aussi, pour la plupart, des documents précieux, soit pour les familles, soit même pour l'histoire générale du pays, documents qui ont été versés dans ces archives à diverses époques, notamment en 1789, lors de la suppression des états provinciaux, des intendances et des autres administrations qui existaient alors; en 1790, lors de la

suppression des monastères et des corporations religieuses; en 1792, lors de la confiscation des biens des déportés et des émigrés; en l'an IV (1796), lors de la suppression des districts; enfin en l'an VIII (1799), lors de la suppression des administrations cantonales et de l'organisation des préfectures.

Par deux circulaires des 3 septembre 1807 et 22 septembre 1812, le ministre de l'intérieur avait bien demandé aux préfets des renseignements ayant pour objet de mettre le Gouvernement à portée de régulariser cette partie du service public. Une troisième circulaire, en date du 28 avril 1817, donna des instructions tendantes à obtenir un classement régulier des archives; d'autres encore, en date des 1er mai et 11 décembre 1820 et 17 juillet 1829, avaient le même but, mais le résultat de ces instructions paraît avoir été fort peu étendu.

Des difficultés matérielles, graves et nombreuses, s'opposaient, d'ailleurs, il faut le reconnaître, aux vues d'amélioration que pouvait avoir l'administration centrale. D'une part, aucun classement régulier n'est possible, dans des archives, si un local vaste et convenablement disposé, n'est affecté à ces dépôts; or, dans la plupart des préfectures, l'exiguïté des emplacements destinés au service administratif avait fait reléguer les archives dans des pièces sombres et étroites, la plupart du temps dans des combles d'un accès difficile. Des dépenses, souvent considérables, étaient nécessaires pour procurer aux archives des locaux suffisants, et ces dépenses n'avaient pas même été indiquées parmi celles mises à la charge des départements. D'un autre côté, le classement des archives et la conservation de l'ordre, parmi des documents fréquemments compulsés, exigent, non-seulement des soins permanents, mais encore des connaissances toutes spéciales, qui ne peuvent être acquises que par

de longues études; c'est dire que les employés attachés au service des archives doivent avoir une mission exclusive de tout autre travail, mission dont ils ne peuvent, sans graves inconvénients, être détournés pour prendre part aux travaux ordinaires des bureaux. Or, les fonds mis à la disposition des préfets, sous le titre de fonds d'abonnement, ont toujours été à peine suffisants; disons mieux, ils ont toujours été insuffisants pour permettre à ces magistrats d'organiser leurs bureaux d'une manière conforme aux besoins du service administratif. Comment eussent-ils pu distraire de ces fonds, la somme nécessaire pour payer un ou plusieurs employés spécialement attachés au service des archives?

559. La loi du 10 mai 1838 a levé ces obstacles, en portant au nombre des dépenses ordinaires comprises dans la première section du budget départemental, *les dépenses de garde et conservation des archives du département*. Cette disposition n'existait pas dans le projet proposé par le Gouvernement; elle y a été heureusement ajoutée, par un amendement de la Chambre des députés. Les archives départementales prenant ainsi place parmi les services départementaux, et recevant, pour ainsi dire, une existence officielle, il était nécessaire que le conseil général appelé à voter les dépenses qui devaient en résulter, intervînt aussi dans la surveillance des mesures dont les archives seraient l'objet. L'article 8 de la loi a donc statué que *le conseil général vérifie l'état des archives*. Nous allons voir quelles sont les dispositions que le Gouvernement a prises, pour remplir les intentions du législateur.

560. La bonne disposition du local destiné aux archives est la base de tout bon classement. Dans une première circulaire du 8 août 1839 (*Voir Annexe n° XI*),

le ministre de l'intérieur a appelé sur ce point l'attention des préfets; il y est dit:

> Il faut que ce local puisse être tenu à l'abri de l'humidité, sans employer le chauffage; il faut aussi que la propreté puisse y être facilement entretenue, et enfin qu'il soit dans des conditions d'isolement qui écartent toute crainte d'un danger d'incendie. Vous examinerez, monsieur le préfet, quelles propositions il conviendrait de faire au conseil général de votre département, pour approprier à sa destination le local affecté aux archives.

Des indications plus précises sur la disposition matérielle des locaux, ont été données par le ministre, à la suite d'un règlement sur le service des archives, en date du 6 mars 1843 (*Voir Annexe n°* XXVIII), adressé aux préfets par une circulaire du 7 du même mois. (*Voir Annexe n°* XXIX.)

561. Cet appel à la sollicitude des administrations départementales a été généralement entendu. Presque partout, les conseils généraux ont, sur la proposition des préfets, admis au budget départemental les crédits nécessaires pour étendre, améliorer et disposer convenablement les locaux destinés aux archives, et ils s'y sont déterminés d'autant plus facilement, que cette nature de dépenses ne consistant qu'en réparation de bâtiments existants, elle a pu être imputée sur la première section du buget. Il est même plusieurs départements qui ont été plus loin, et qui, soit sur les ressources de la deuxième section, soit au moyen de ressources extraordinaires, ont fait construire des édifices exclusivement destinés au service des archives, et disposés, par conséquent, de manière à ce que le classement pût être tout à fait méthodique.

562. Le choix et la division des documents qui doivent être conservés dans les archives a été, de la part

de l'administration centrale, l'objet d'instructions plus développées encore.

Dans la circulaire précitée du 8 août 1839, le ministre a donné, d'abord, des indications générales, en ces termes :

Avant tout, il faut déterminer quels objets peuvent et doivent être conservés dans les archives.

Chaque préfecture et sous-préfecture a des papiers et registres qui sont les matériaux du travail courant ou qui se rattachent à des opérations assez récentes pour qu'il soit nécessaire de les avoir toujours sous la main : ils doivent rester dans les bureaux jusqu'à ce qu'ils aient cessé d'avoir ce genre d'utilité. Alors ils doivent passer dans les archives départementales, s'ils offrent quelque intérêt pour les recherches historiques, pour les services publics qui exigent quelquefois qu'on remonte aux actes anciens, et même pour les familles qui, dans certains cas, trouvent à prendre des titres importants dans les pièces qui constatent les opérations administratives. Si ces papiers et registres ne se recommandent par aucun mérite de ce genre, ils doivent être supprimés, pour prévenir l'encombrement des bureaux et des archives.

D'après cela, les archives départementales sont susceptibles de renfermer des pièces et documents de deux sortes : les uns, antérieurs à 1789, qui ne présentent guère qu'un intérêt historique ou paléographique ; les autres, extraits des archives de l'administration depuis 1789, et qui peuvent, à l'intérêt historique, joindre éventuellement un intérêt particulier pour les familles ou administratif pour l'autorité.

Ces premières indications ont été complétées par une instruction du ministre de l'Intérieur, en date du 24 avril 1841, qui trace, avec les plus grands développements, toutes les règles à suivre pour effectuer le classement méthodique de tous les papiers et documents déposés aux archives départementales. Cette instruction (*Voir Annexe n° xx*) prescrit aux préfets de rendre compte annuellement au ministre de la marche des travaux du classement ; elle exige aussi que des inventaires réguliers soient rédigés par les archivistes, et qu'une copie de ces inventaires soit envoyée au ministre pour être déposée aux archives de l'Empire.

563. Les conseils généraux ne pouvaient être laissés étrangers à la surveillance de l'exécution de ces mesures, puisque la loi les appelle, en quelque sorte, à y participer, en les chargeant *de vérifier l'état des archives*. Dans sa circulaire précitée du 8 août 1839, le ministre a donc invité les conseils généraux à déléguer, chaque année, un ou plusieurs de leurs membres pour faire la visite des archives, indiquer les abus qui pourraient s'être introduits dans ce service, et les améliorations dont il serait susceptible. Comme complément des mesures de surveillance de cette branche importante de l'administration, le ministre de l'intérieur, par un arrêté du 6 mai 1841, a institué, sous sa présidence, une commission composée d'hommes aussi éminents par leur mérite scientifique et littéraire, que par leur haute position sociale, et qui est chargée de concourir *à l'examen et à la direction de tous les travaux relatifs à l'organisation, à la mise en ordre et à l'exploration des archives départementales et communales.* Enfin un autre arrêté ministériel, du 6 mars 1843, déjà cité, a réglementé d'une manière générale le service des archives départementales. Il traite, d'abord, du personnel, puis des mesures de sûreté, des communications et expéditions de pièces, des versements de papiers à faire successivement aux archives; il se termine par l'invitation aux préfets de régler, par des arrêtés, les mesures particulières que réclamera le service des archives dans leurs départements respectifs, arrêtés qu'ils devront soumettre à l'approbation du ministre de l'intérieur.

564. Les archives départementales s'accroissent chaque année par le versement des papiers qui ont cessé d'être nécessaires au travail courant de l'administration, et qui sont déposés dans ces archives, soit par les bureaux de la préfecture, soit par les administrations financières du département. Il y a donc nécessité, pour éviter

l'encombrement, d'en distraire périodiquement les registres et papiers qui, après avoir été conservés un certain nombre d'années, ne présentent plus aucun intérêt, et dont la vente ou la destruction peut être opérée sans inconvénient. Cette mesure, on le comprend, ne doit être prise qu'avec discernement, et, par une circulaire du 9 novembre 1835, le ministre de l'intérieur avait arrêté les dispositions suivantes :

1° Aucune vente de papiers déposés dans les archives des préfectures ne pourra avoir lieu sans qu'au préalable l'inventaire de ces papiers ait été adressé par le préfet au ministre de l'intérieur et la vente autorisée par ce ministre. 2° Ne pourront être vendus à aucune époque, et sous quelque prétexte que ce soit, les papiers relatifs aux affaires contentieuses jugées par les conseils de préfecture, ceux concernant les adjudications de biens communaux, [illegible] les mêmes biens, ni enfin aucun des actes qui seraient de quelque intérêt ou pourraient faire titre pour l'État ou pour les tiers.

De nouvelles précautions ont été prescrites par la circulaire ministérielle précitée du 8 août 1839, dans laquelle le ministre s'exprime ainsi, sur ce point :

On a maintes fois reproché aux administrations locales d'avoir fait détruire ou vendre des papiers qu'elles considéraient comme inutiles, et qui ont été reconnus, plus tard, avoir un prix réel pour la science, l'administration et les familles. Pour prévenir ces reproches, l'administration supérieure a déjà pris des mesures dont elle a lieu de s'applaudir, [illegible] telles qu'elles sont prescrites par ma circulaire du 9 novembre 1835. J'entends [illegible] ces garanties. J'ai donc décidé qu'aucuns papiers ou registres, provenant soit des bureaux, soit des archives, ne pourraient être supprimés ou mis en vente qu'après mon autorisation, et que cette autorisation ne serait donnée que sur un inventaire indiquant la nature des pièces dont la suppression ou la vente serait proposée, et d'après l'avis d'une commission dont je [illegible] aux préfets la nomination des membres. Cette commission sera composée de trois à cinq personnes choisies parmi celles qui peuvent apprécier utilement ces pièces. Le directeur des domaines, ou un agent désigné par lui, sera nécessairement l'un de ses membres.

Enfin dans une troisième circulaire, du 24 juin 1844,

plus développée et spéciale sur ce point du service des archives (*Voir Annexe n°* XXXII), le ministre fait connaître :

Qu'en principe général, on doit conserver : 1° tous les titres, actes ou décisions qui intéressent l'État, les départements, les communes, les fabriques des églises, les établissements de bienfaisance et les particuliers ; 2° tous les documents susceptibles d'être consultés pour les recherches d'histoire, de science, d'art, de paléographie, de topographie ou de statistique.

Le ministre examine ensuite quels sont les papiers qui peuvent être supprimés, après une certaine période de temps, et, d'après la nature de chaque espèce de documents, il détermine le nombre d'années pendant lequel ils devront être conservés ; il conseille de ne proposer aucune vente de papiers, sur la seule considération qu'ils ne paraissent pas être utiles, attendu que cette utilité peut apparaître ultérieurement, pour des documents qu'on aurait à regretter d'avoir supprimés ; la suppression et la vente ne doivent donc en être proposées que lorsqu'il y a absolue nécessité, en raison de l'encombrement des archives, et l'avis du conseil général devra toujours être pris sur cette mesure. Le ministre fait remarquer, d'ailleurs, que, parmi les papiers à supprimer, il en est un grand nombre qui, revêtus de la signature des fonctionnaires ou renfermant des faits dont l'administration doit se réserver la connaissance, ne pourraient être mis en circulation sans de graves inconvénients. Ces papiers ne doivent être vendus qu'à condition qu'il sera procédé à leur destruction par la mise au pilon, sous les yeux d'un délégué de l'administration. Nous ajouterons que les inventaires détaillés des papiers dont la suppression est proposée par les préfets et les conseils généraux, sont toujours communiqués par le ministre à la commission des archives établie près de lui, et que ce n'est que sur

l'avis favorable de cette commission que la suppression et la vente sont autorisées.

565. Le produit de la vente des vieux papiers extraits des archives départementales, semblerait devoir appartenir au département; mais il est à remarquer que, parmi ces papiers, il en est qui ont été déposés par les agents des finances, notamment les rôles des contributions directes et les registres qui se rattachent à la perception. Le ministère des finances a donc revendiqué le produit de la vente de cette nature de papiers, et une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 9 novembre 1835, déjà citée, a notifié aux préfets la décision suivante :

1° Le produit de la vente des vieux papiers, registres, etc., déposés par les agents des finances dans les archives des préfectures et sous-préfectures, appartiendra à l'État. Il en sera de même pour les papiers hors de service dont l'origine serait antérieure à la division de la France en départements. 2° Le produit de la vente de tous les papiers inutiles non compris dans l'article ci-dessus, appartiendra aux départements et sera versé à la caisse du receveur général sous le titre de *Ressources éventuelles*.

Cette dernière disposition a été confirmée par la loi du 10 mai 1838 qui, par son article 10, n° 6, classe parmi les recettes des départements, « le produit des « propriétés départementales, tant *mobilières* qu'immo- « bilières. » Nous ajouterons, au point de vue de la comptabilité, que ce produit doit toujours être versé à la caisse départementale *intégralement* et sans distraction des frais de vente, un crédit spécial étant toujours ouvert, pour ces frais, au budget départemental.

566. Les archives départementales donnent encore lieu, éventuellement, à une autre recette, très-peu considérable, mais que la loi du 10 mai 1838, article 10, n° 7, classe également parmi les recettes des départements, sous le titre de « produit des expéditions d'an-

ciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives. »

Cette recette a son origine dans l'article 37 de la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794), qui autorise la perception d'un droit de 75 centimes par rôle de toutes les expéditions ou de tous les extraits de pièces et titres qui seront demandés par les parties, dans tous les dépôts d'administration publique. Un avis du conseil d'État, en date du 18 août 1807, donne sur cette perception les explications suivantes : Toutes les premières expéditions des décisions (des préfectures, sous-préfectures, municipalités) doivent être délivrées *gratuitement;* les *secondes* ou *ultérieures* expéditions desdites décisions, ou les *expéditions de titres, pièces et renseignements déposés dans les bureaux des administrations* doivent être payées au taux fixé par l'article 37 de la loi précitée. Les dispositions de cet avis du conseil d'État étant, sinon tombées en désuétude, au moins perdues de vue assez fréquemment, une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 20 janvier 1848 (*voir Annexe n°* XXXIV), a rappelé les administrations locales à leur exécution et a réglementé le recouvrement de ces droits d'expédition.

567. Après avoir épuisé la série des dispositions relatives au matériel des archives départementales, nous avons à nous occuper du personnel de cette branche du service administratif.

Le bon choix des employés des archives est une des premières garanties du succès des mesures ordonnées par l'administration, et, dans sa circulaire précitée, du 8 août 1839, le ministre de l'intérieur a posé, sur ce point, les règles qui doivent déterminer ce choix :

La garde et la conservation des archives qui ne contiennent que des pièces et documents de la seconde espèce (postérieures à 1789), ou qui n'en contiennent de la première (antérieures à 1789) qu'un nom-

bre sans importance, peuvent être confiées à un employé qui joigne à une certaine instruction des matières administratives, l'aptitude aux travaux et aux soins qu'exigent les dépôt de ce genre.

Quant aux archives qui possèdent un grand nombre de papiers et de titres anciens, des documents de différents âges, elles ont besoin, pour mettre dans un véritable jour les richesses qu'elles renferment, d'un homme versé dans l'étude des chartes et des anciens monuments; il leur faut un archiviste paléographe. Ici vous pouvez rencontrer des difficultés pour faire un choix convenable. S'il en est ainsi, je vous invite à m'en référer; l'École des chartes établie près de la Bibliothèque royale à Paris, et les comités historiques institués près du ministère de l'instruction publique, sont des pépinières où nous sommes certains de trouver des candidats offrant toutes les garanties désirables.

Dans tous les cas, je me réserve, monsieur le préfet, d'approuver le choix que vous aurez fait d'un archiviste pour votre département.

568. Cette restriction, apportée au choix des archivistes, avait été rappelée par une circulaire spéciale du 9 juin 1842, et confirmée par l'arrêté déjà cité du 6 mars 1843. Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*Voir Annexe n*° XXXVIII), a remis aux préfets la nomination des archivistes, et la circulaire ministérielle du 5 mai suivant (*Voir Annexe n*° XLI), tout en faisant connaître que l'approbation de ces nominations par le ministre n'est plus nécessaire, rappelle, cependant, que le choix des préfets doit porter, en premier lieu, sur les élèves de l'École des chartes, et, à défaut, sur les candidats qui auront reçu un certificat d'aptitude délivré par la commission centrale des archives établie au ministère de l'intérieur.

Enfin l'arrêté ministériel du 6 mars 1843 établit une séparation absolue entre le personnel des archives et celui des bureaux des préfectures, et l'article 2 de cet arrêté porte :

Les archivistes et employés des archives ne pourront être, sous aucun prétexte, détournés par les préfets de leurs fonctions, ni chargés d'aucun travail étranger aux archives.

569. Mais dans aucune branche du service public, on ne peut espérer avoir des employés capables et zélés, s'ils ne sont convenablement rétribués. Aussi, le ministre de l'intérieur a-t-il porté son attention sur ce point, et, dans sa circulaire précitée du 8 août 1839, il s'exprime ainsi :

Du reste, vous comprendrez que la première condition pour pouvoir faire un bon choix, c'est d'assurer à l'archiviste des avantages suffisants pour l'attacher à ses fonctions. C'est pour cela que le législateur a rangé les frais de la garde et de la conservation des archives dans la première section des dépenses départementales. Vous aurez donc soin de porter au budget la somme nécessaire pour que l'archiviste soit rétribué d'une manière convenable, selon la nature et l'importance des archives. Vous vous guiderez, à cet égard, d'après les observations et les distinctions qui ont été établies ci-dessus. Vous examinerez aussi s'il est besoin d'auxiliaires pour l'archiviste titulaire, et quelles dépenses exige le matériel de l'établissement. Vous trouverez certainement le conseil général tout disposé à favoriser l'organisation d'un service si éminemment utile, et qu'on a souvent reproché à l'administration d'avoir trop négligé.

Cette prévision s'est réalisée, en effet, et les conseils généraux ont, presque partout, doté d'une manière, sinon large, au moins suffisante, le personnel des archives départementales, et, dans aucun département, le ministre n'a été dans le cas de proposer d'augmenter, d'office, les allocations votées, comme cela pourrait se faire en cas d'insuffisance, puisqu'il s'agit d'une dépense de la première section du budget départemental.

570. Enfin, comme complément des avantages faits aux archivistes, le ministre de l'intérieur a consenti à ce que, sur la proposition des conseils généraux, ces employés fussent admis à participer aux charges et aux bénéfices des caisses de retraites affectées aux employés des préfectures, et il est peu de départements où cette disposition favorable n'ait été prise.

Une série de mesures concertées avec cet esprit de

suite, et dont l'exécution est surveillée avec sollicitude dans la correspondance journalière du ministre avec les préfets, doit nécessairement produire, dans cette branche du service public, des résultats réels; mais des années sont nécessaires, on le comprend, pour arriver au terme des améliorations désirables.

§ 2. — *Dettes départementales contractées pour les dépenses ordinaires* (art. 20, [illegible]).

571. À la série des dépenses ordinaires que l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 indique comme devant être inscrites à la première section du budget départemental, il faut ajouter les dettes contractées pour les services faisant partie de cette série de dépenses, et à l'égard desquelles l'article 20 (premier §) statue en ces termes :

Les dettes départementales contractées pour les dépenses ordinaires seront portées à la première section du budget et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

due aux fournisseurs, et elle doit être portée comme dette, au budget de 1854.

Les autres, au contraire, ont réellement le caractère de dettes. Ainsi, un fournisseur a négligé de faire liquider sa créance avant la clôture de l'exercice 1852; elle ne pourra plus être inscrite qu'au budget de 1855, chapitre de la dette. Dans d'autres cas, la créance d'un entrepreneur ou d'un fournisseur est litigieuse, et la fixation du chiffre dépend d'une décision, soit administrative, soit judiciaire. Ce sera aussi au chapitre de la dette, que sera inscrite cette créance, après liquidation définitive.

573. Pendant assez longtemps, et même depuis la loi du 10 mai 1838, l'administration avait cru pouvoir appliquer aux dettes départementales la déchéance prononcée par plusieurs lois de finances, à l'égard des créances sur l'État remontant à plus de cinq années. C'était une conséquence de l'opinion d'après laquelle les départements n'étaient considérés que comme une fraction de l'État. Mais le conseil d'État, comité du contentieux, n'a pas admis cette extension des lois de déchéance.

Ainsi, dans une première ordonnance, en date du 27 juin 1834, relative à une créance réclamée contre le département du Bas-Rhin par un fournisseur, le sieur Auerbacher, l'exception de déchéance a été repoussée en ces termes :

En ce qui touche l'exception de déchéance fondée sur la loi du 17 août 1822 :

Considérant que ladite loi ne s'applique qu'aux payements à faire par le trésor, en vertu de liquidations déjà faites.

A la vérité, dans une autre ordonnance du 3 mai 1837 (*héritiers de Chapeaurouge c. département de la Marne*), le conseil d'État semblait avoir perdu de vue la règle

qu'il avait précédemment posée. Cette ordonnance est ainsi conçue :

Considérant que le conseil général du département de la Marne, en plaçant, par sa délibération du 12 juin 1823, le paiement de la créance réclamée par le sieur Doumerc, au rang des dettes à solder par le département, et en approuvant la liquidation qui en avait été faite par le préfet, a reconnu ladite créance, et s'est rendu non-recevable à opposer les dispositions de l'article 6 de la loi du 28 avril 1816; que cet acquiescement et cette reconnaissance ont été confirmés par le paiement fait en à-compte par le préfet, et par l'allocation dudit paiement dans la délibération dudit conseil général, en date du 31 août 1824; qu'ainsi, ledit conseil n'a pu, par ses délibérations subséquentes, détruire ou modifier les droits acquis au sieur Doumerc ou à ses ayants-cause.

Ici, comme on voit, l'acquiescement seul du conseil général, et non l'inapplicabilité des lois de déchéance, a fait repousser la prétention du département.

Mais bientôt après, le conseil d'État est revenu à la doctrine qu'il avait émise en 1834. Ainsi, une ordonnance du 27 août 1840 (*Amet et consorts*), est conçue en ces termes :

Vu la loi du 28 avril 1816, et celle du 10 mai 1838;
Considérant qu'il résulte de l'instruction que les créances réclamées par les sieurs Amet et consorts ont été reconnues comme dettes départementales, et que, dès lors, *les déchéances prononcées par les lois de finances à l'égard des créances sur l'État, ne leur sont pas applicables.*

Il a été prononcé dans le même sens par l'ordonnance du 5 novembre 1840 (*De Cheppe c. département de la Meuse*), et par plusieurs autres plus récentes. L'administration n'a pu que se conformer à ces décisions souveraines, et elle a cessé de repousser, par la fin de non-recevoir de la déchéance, les créances sur les départements, quelle que fût la date de leur origine.

574. Nous croyons devoir consigner ici quelques autres décisions qui ont trait à la liquidation des dettes départementales.

575. La première a pour objet d'établir le caractère et la valeur d'une décision ministérielle qui refuse de reconnaître une créance contre un département. Cette ordonnance, en date du 18 juin 1837 (*Woirhaye c. département du Bas-Rhin*), est ainsi conçue :

Vu la loi du 28 avril 1816; vu celle du 17 août 1822; vu la loi du 21 juillet 1824 et l'état des sommes dues par le département du Bas-Rhin, joint à ladite loi;

Considérant que la décision de notre ministre du commerce et des travaux publics, du 25 octobre 1833, par laquelle il a refusé d'imputer sur les centimes variables le paiement des créances prétendues par le sieur Woirhaye contre le département du Bas-Rhin, et de proposer aux Chambres une imposition extraordinaire, est un acte administratif qui ne peut nous être déféré par la voie contentieuse; que ladite décision ne fait pas obstacle à ce que ledit sieur Woirhaye se pourvoie par-devant qui de droit, pour faire prononcer sur la légitimité de ses prétentions.

Une décision semblable a été rendue par ordonnance du 5 novembre 1840 (*De Cheppe c. département de la Meuse*).

576. Lorsqu'une ordonnance, qui met une créance à la charge d'un département, a été rendue sans que ce département ait été entendu, il peut former opposition à l'ordonnance. C'est ce qui a été décidé par l'ordonnance du 27 juin 1834 (*préfet du Bas-Rhin c. Auerbacher*), ainsi conçue :

En ce qui touche les fins de non-recevoir opposées au pourvoi du préfet du Bas-Rhin :

Considérant que la réclamation des frères Auerbacher tend à mettre à la charge du département du Bas-Rhin, le paiement d'une somme de 30,200 fr.; que sur la production de notre ordonnance du 22 avril 1831, qui a accueilli cette réclamation, le conseil général du département a invité le préfet à former opposition à ladite ordonnance; que l'ordonnance du 22 avril 1831 a été rendue sans que le département du Bas-Rhin ait été appelé ni entendu, et que l'opinion émise, dans le cours de l'instruction, par notre ministre du commerce et des travaux publics, ne peut être considérée comme ayant eu pour résultat de rendre l'or-

donnance contradictoire avec le département. — Art. 1er. Le préfet du Bas-Rhin est reçu opposant à l'ordonnance royale du 22 avril 1831.

577. Par une conséquence naturelle du principe reconnu dans l'ordonnance qui précède, un département doit être reçu à intervenir dans l'instruction relative à une créance qui pourrait être mise à sa charge. C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 7 avril 1835 (*Schœngrunn et consorts*), ainsi conçue :

En ce qui touche la demande en intervention formée au nom du département du Haut-Rhin, par le préfet dudit département :

Considérant qu'une partie des dépenses pouvant tomber à la charge du département du Haut-Rhin, il importe que ses intérêts soient représentés et défendus dans la contestation. — Art. 1er. Le préfet du département du Haut-Rhin, agissant au nom dudit département, est reçu partie intervenante.

578. La question de savoir si des intérêts sont dus, en cas de retard de paiement d'une dette liquidée, a été résolue par une ordonnance du 5 septembre 1840 (*De Cheppe c. département de la Meuse*), ainsi conçue :

Considérant que le retard de paiement de la somme due aux termes de la liquidation du 18 novembre 1833, provient du fait du département de la Meuse; qu'ainsi il est juste d'allouer au sieur de Cheppe les intérêts de ladite somme, à partir du jour de la demande desdits intérêts.

579. Il a été décidé que le tribunal appelé à statuer sur le fond de la créance, avait qualité pour statuer également sur les intérêts réclamés. C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 5 septembre 1840 (*De Cheppe c. département de la Meuse*), ainsi conçue :

En ce qui touche la disposition de l'arrêté du conseil de préfecture relative aux intérêts réclamés par le sieur de Cheppe :

Considérant que, aux termes de l'ordonnance royale du 15 décembre 1824, toute contestation sur la liquidation opérée par le préfet devait être portée devant le conseil de préfecture; que la lettre du préfet, en date du 29 janvier 1835, constituait un refus d'allocation

desdits intérêts; qu'ainsi c'est à tort que le conseil de préfecture a déclaré n'y avoir lieu à statuer sur les conclusions prises devant lui par le sieur de Cheppe, relativement auxdits intérêts.

580. L'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre un département, à l'occasion de dettes contestées, a donné lieu à une question que nous croyons devoir faire connaître, parce qu'elle intéresse à la fois le principe de la force exécutoire des décisions rendues dans ces litiges, et les devoirs des comptables chargés de solder le montant des condamnations. Cette question est celle de savoir si la décision de l'autorité judiciaire ou administrative doit être considérée comme formant le titre définitif du créancier, ou bien si, à l'appui du mandat qui lui est délivré, ce créancier peut être tenu de fournir au payeur les pièces justificatives de sa créance, comme cela se fait dans un paiement liquidé dans la forme ordinaire. Des payeurs ayant exigé la production de ces pièces, évidemment superflues en présence d'un jugement, exécutoire, les ministres de l'intérieur et des finances ont cru devoir consulter, à cet égard, le comité de législation du conseil d'État, qui a émis, le 31 juillet 1844, un avis ainsi conçu :

Le comité de législation qui, sur le renvoi ordonné par M. le garde des sceaux, ministre secrétaire d'État du département de la justice et des cultes, a pris connaissance d'une lettre de M. le ministre de l'intérieur, à la date du 21 juin 1844, et d'une autre lettre de M. le ministre des finances, à la date du 19 juillet 1844, par lesquelles lesdits ministres demandent que le comité soit appelé à examiner la question de savoir : *si un ordre émané de l'autorité judiciaire ou d'une juridiction administrative et particulièrement un arrêté du conseil de préfecture, peut dispenser un entrepreneur de travaux publics de fournir, à l'appui de l'ordonnance ou du mandat de paiement, les pièces justificatives du service fait?*

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ; l'avis du conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25 ; l'avis du conseil d'État du 29 octobre 1811, approuvé le 12 novembre ; l'avis du conseil d'État du 18 thermidor an IX, approuvé le 19 ; le décret du 11 juin 1806 ; la loi du

16 septembre 1807; les ordonnances du 14 septembre 1822, du 16 novembre 1831 et du 31 mai 1838;

Considérant que, d'après les avis du conseil d'État approuvés le 25 thermidor an XII et le 12 novembre 1811, les décisions des juridictions administratives, comme celles de l'autorité judiciaire, sont exécutoires par elles-mêmes, emportent hypothèque et contrainte par corps; que quand ces décisions ont liquidé des créances au profit d'entrepreneurs de travaux publics et sont devenues définitives, la quotité de ces créances est irrévocablement fixée; que, d'ailleurs, les entrepreneurs étant obligés de se dessaisir de leurs pièces comptables devant les juridictions appelées à fixer le montant de leurs créances, on ne pourrait, avec justice, les rendre responsables de l'adirement de tout ou partie de ces pièces; que, dès lors, pour que les créanciers obtiennent l'ordonnancement, puis le paiement de leurs créances, il suffit qu'ils produisent des expéditions authentiques des décisions rendues à leur profit;

Que les pièces dont la production est nécessaire pour couvrir la responsabilité des comptables, sont les seules d'après lesquelles la Cour des comptes est appelée, par la loi de son institution, à rédiger un rapport annuel contenant ses observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et des dépenses avec les crédits, et à exprimer ses vœux de réforme et d'amélioration dans la comptabilité publique; qu'exiger la production, devant la Cour des comptes, de toutes les pièces sur lesquelles ont été rendues les décisions des tribunaux judiciaires ou des juridictions administratives, ce serait s'exposer à l'inconvénient de paraître conférer à cette cour, à l'égard de ces décisions, un droit de contrôle ou de révision que la loi ne lui accorde pas;

Que, si le créancier ne peut être tenu de produire lesdites pièces pour obtenir l'ordonnancement et le payement de sa créance, il appartient toujours au ministre des finances, pour l'exercice de son droit de surveillance sur les faits qui touchent aux dépenses publiques, dans les branches du service qui le concernent directement, de réclamer des préfets la communication des actes et documents qui ont préparé la décision rendue au profit du créancier liquidé,

Est d'avis que, quand la créance d'un entrepreneur de travaux publics a été liquidée, soit par un arrêt ou un jugement, soit par une ordonnance royale rendue en conseil d'État, ou par un arrêté de conseil de préfecture devenu définitif par acquiescement ou expiration des délais de pourvoi, cet entrepreneur doit obtenir l'ordonnancement et le paiement de sa créance, en produisant une expédition authentique de la décision rendue à son profit, et qu'on ne peut exiger qu'il produise, en outre, toutes les pièces sur lesquelles ces décisions sont intervenues.

Les ministres de l'intérieur et des finances ont donné leur adhésion aux conclusions de cet avis, qui sert aujourd'hui de règle en pareille matière. Nous ferons remarquer, d'ailleurs, que si, dans sa rédaction, il n'est fait mention que des créances des entrepreneurs de travaux publics, les principes posés n'en sont pas moins applicables à toutes les espèces de créances liquidées contre un département.

SECTION IV.

DES DÉPENSES FACULTATIVES ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR (ART. 16, 17, 18, 20 ET 21 DE LA LOI).

---

§ 1er. — *De l'ensemble des dépenses facultatives et des ressources destinées à y pourvoir.*

581. En abordant ce qui a trait aux dépenses et aux ressources *facultatives*, 2e section du budget, nous croyons devoir, d'abord, comme nous l'avons fait pour la première section, déterminer le caractère général des dispositions législatives qui s'y rapportent, afin d'en faire ressortir la nature de l'intervention du Gouvernement, sur cette partie de l'administration départementale.

582. L'article 16 de la loi du 10 mai 1838, premier paragraphe, porte :

> La seconde section comprend les dépenses facultatives d'utilité départementale.

Aucune énumération des dépenses *facultatives* n'a été donnée par la loi, et on le comprend. D'une part, cette énumération eût pu être incomplète, ce qui eût jeté de l'incertitude sur la possibilité d'inscrire au budget les dépenses qui n'y eussent pas été comprises ; d'autre part, en insérant dans la loi une longue série de dépenses pos-

sibles, on aurait pu craindre de paraître inciter les conseils généraux à y consacrer des ressources qu'il importe de ménager. De cette absence d'énumération, il résulte donc, *implicitement*, que toute dépense d'*utilité départementale* non comprise dans la nomenclature de celles de la première section, est considérée comme *facultative*.

583. Le second paragraphe de l'article 16, porte :

Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énoncées en l'article 12.

Nous ne nous arrêterons pas sur cette disposition que nous avons eu à examiner plus haut, n° 410, en nous occupant des dépenses de la première section.

Le conseil général peut donc comprendre à la deuxième section, jusqu'à concurrence des ressources destinées à y pourvoir, toutes les dépenses qu'il considère comme étant d'utilité départementale.

584. Le contrôle qu'exerce le Gouvernement sur cette partie du budget, est restreint dans d'étroites limites, par l'article 18 de la loi, ainsi conçu :

Aucune dépense *ne peut être inscrite d'office* dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être *ni changées ni modifiées* par l'ordonnance royale qui règle le budget.

Cet article a été commenté en ces termes par le rapporteur de la loi à la Chambre des députés :

Le Gouvernement a peu d'autorité sur la section des dépenses facultatives ; il peut refuser son approbation à celles qui lui paraissent mauvaises, mais il n'a le droit, ni d'en inscrire d'office aucune, ni de changer celles qu'il maintient, c'est-à-dire, de les porter d'un chapitre dans un autre, ni, enfin, de les modifier, c'est à-dire, de les réduire ou de les augmenter.

Un simple droit de *veto* est donc la seule action que le Gouvernement ait à exercer sur la seconde section du

budget départemental, et cela se conçoit facilement. En effet, toutes les dépenses auxquelles il doit nécessairement être pourvu si on ne veut voir péricliter des services urgents, ont été comprises à la première section et elles peuvent, s'il y a lieu, être inscrites ou augmentées, d'office. Il est évident, dès lors, qu'il n'était pas nécessaire que le Gouvernement, en tant que chargé de pourvoir aux intérêts généraux, pût agir d'une manière coërcitive sur la seconde section du budget. Tout ce qu'il fallait, c'est qu'il pût exercer, sur cette partie des affaires départementales, son droit de tutelle, c'est-à-dire, empêcher toute dépense qu'il reconnaîtrait contraire aux intérêts du département ou à l'ensemble de la législation. Ce droit exercé déjà sous la législation antérieure, n'avait pas besoin d'être écrit dans la loi nouvelle, et de même qu'il avait été formellement reconnu dans la discussion, de même aussi, il n'a été l'objet d'aucune contestation, dans les rares occasions où il a été exercé.

585. Le respect pour l'initiative des conseils généraux, à l'égard des dépenses de la deuxième section du budget, a été poussé si loin, que, même dans le cas où il s'agit de dettes devenues exigibles, le législateur n'a pas cru devoir donner au Gouvernement le droit d'agir d'office. Nous avons vu plus haut, n° 571, que le premier paragraphe de l'article 20 de la loi du 10 mai 1838 trace la marche à suivre pour arriver au paiement des dettes contractées *pour des dépenses de la première section;* le deuxième paragraphe du même article a pour objet les dettes contractées pour d'autres dépenses, et par conséquent pour *des dépenses facultatives*. Ce paragraphe est ainsi conçu :

Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil général dans la seconde section, et dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera

pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

Ainsi donc, quelque incontestable que soit une dette, et quelque minime que puisse en être le chiffre, il est indispensable de recourir au pouvoir législatif pour suppléer à l'absence du vote du conseil général ou pour vaincre sa résistance. Ce n'est même pas, alors, sur le produit des centimes facultatifs que peut être imputé le paiement de la dette; il doit être établi à cet effet une imposition extraordinaire. Il n'a été fait, depuis 1838, qu'une seule application de cette disposition.

586. Bien que, ainsi que nous l'avons dit plus haut, n° 582, le législateur n'ait pas cru devoir établir, dans la loi, la nomenclature des dépenses *facultatives d'utilité départementale*, le ministre, en établissant le cadre du budget départemental, a cru qu'il était utile de faire imprimer, à la seconde section, l'indication de celles de ces dépenses auxquelles, depuis un certain nombre d'années, les conseils généraux consacraient le plus généralement des allocations, sur le produit des centimes facultatifs; elles sont groupées dans ce cadre d'après leur analogie entre elles, et divisées en huit sous-chapitres dont nous donnerons seulement les intitulés, le détail des articles exigeant trop de développements.

Le premier sous-chapitre a pour objet les travaux de construction des édifices affectés à un service départemental, les dépenses d'acquisition et d'échange de ces mêmes édifices, et enfin les travaux, soit de construction, soit de réparation des édifices affectés à des services considérés comme facultatifs.

Le deuxième sous-chapitre a pour objet les travaux de construction des routes départementales et des ouvrages d'art qui dépendent de ces routes. Les travaux d'entretien des routes départementales trouvent également place

dans ce sous-chapitre, lorsque, les fonds affectés à la première section étant insuffisants, le conseil général se détermine à porter une portion de cette dépense à la deuxième section, comme l'article 16 de la loi lui en donne la faculté.

Le troisième sous-chapitre a pour titre, *Subventions aux communes*, et les applications à en faire sont trop nombreuses pour que nous les énumérions ; le plus généralement, ces subventions ont pour objet d'aider les communes à construire ou à réparer des édifices communaux, à acheter des pompes à incendie, etc.

Le quatrième sous-chapitre a pour titre, *Encouragements et secours*, et toute énumération d'articles est également impossible. L'agriculture obtient presque toujours la principale part dans ces encouragements, soit par des subventions aux sociétés d'agriculture et aux comices agricoles, soit par la création de fermes modèles, soit enfin par l'achat d'animaux destinés à régénérer les races. La bienfaisance y trouve aussi sa place, dans la dépense de pensions d'élèves sages-femmes, d'élèves dans les écoles d'arts et métiers, de sourds-muets, de jeunes aveugles, dans les secours aux malades indigents, les frais de propagation de la vaccine, etc.

Le cinquième sous-chapitre a pour titre, *Cultes*. Il est destiné à recevoir les allocations que quelques conseils généraux votent à titre d'indemnités ou suppléments de traitement aux évêques et au clergé diocésain, les secours aux séminaires et à la maîtrise de la cathédrale, enfin, à des desservants âgés et infirmes. Le culte protestant, là où il est légalement établi, prend aussi sa part dans ces allocations.

Le sixième sous-chapitre a pour titre, *Secours pour remédier à la mendicité*. Il a pour objet la dépense des dépôts de mendicité, des maisons de refuge ou de secours et des hospices départementaux, là où existent de

semblables établissements. C'est également dans ce sous-chapitre que prennent place les allocations plus ou moins considérables que votent presque tous les conseils généraux, pour secours effectifs en aliments dans les cas d'extrême misère ou de disette locale.

Le septième sous-chapitre a pour titre, *Dépenses diverses*, et l'énumération de ces dépenses est impossible, attendu le nombre de celles prévues; il en est beaucoup d'ailleurs qui n'y sont inscrites que comme prévision, et qui ne donnent lieu qu'à de très-faibles allocations.

Le huitième sous-chapitre, enfin, a pour titre, *Dettes départementales pour dépenses autres que les dépenses ordinaires*. Nous avons dit à quoi il est destiné.

587. L'article 17 de la loi du 10 mai 1838, relatif aux ressources de la deuxième section du budget, est ainsi conçu :

Il est pourvu aux dépenses portées dans la seconde section du budget, au moyen des centimes additionnels facultatifs et des produits énoncés au n° 5 de l'article 10.

Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs, employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales, et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun, dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée aux départements, à titre de secours, pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

La répartition du fonds commun sera réglée annuellement par ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois*.

A ces ressources, de nature à se reproduire chaque année, l'article 21 de la loi en ajoute une autre, qui n'est qu'éventuelle; ce sont les fonds restés libres sur l'exercice pénultième et qui doivent se cumuler, suivant la nature de leur origine, avec les ressources du budget nouveau.

Nous allons reprendre successivement ces diverses

natures de ressources, en commençant par *les fonds libres*, qui constituent toujours le premier article des recettes, dans chacune des sections du budget.

I. — Fonds libres.

588. Nous avons expliqué, à l'occasion des ressources de la première section, n° 394, ce qu'étaient les fonds libres; nous n'avons rien à ajouter ici, et nous nous référons à ces explications.

II. — Centimes facultatifs.

589. Nous avons dit plus haut, n° 200, que l'autorisation, pour les conseils généraux, de voter les centimes additionnels qui ont reçu le nom de *centimes facultatifs* leur a été accordée pour la première fois par la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805). Cette autorisation a été constamment maintenue depuis.

Le maximum du nombre des centimes qui pouvaient être votés, fixé d'abord à quatre, par la loi précitée, a été élevé à cinq par la loi de finances du 28 avril 1816. Quelques années après, une exception dut être faite pour la Corse. Dans ce département, en effet, le produit d'un centime additionnel n'est que d'environ 2,300 fr.; les cinq centimes facultatifs ne pouvaient donc suffire aux dépenses de la première section du budget, et la loi de finances du 1er mai 1822 autorisa le conseil général de ce département à voter jusqu'à 20 centimes. Ce taux fut ensuite réduit à 12 par la loi de finances du 4 août 1844.

Le nombre maximum des centimes facultatifs était resté fixé à cinq jusqu'en 1850. A cette époque, de vives réclamations s'élevaient sur l'insuffisance des ressources affectées aux dépenses de la première section du budget, insuffisance qui contraignait les conseils généraux à ap-

pliquer à ces dépenses une portion souvent considérable du produit des centimes facultatifs. La logique, ce semble, indiquait, comme remède, l'accroissement des ressources propres à la première section. Par des motifs qu'il serait peut-être difficile d'expliquer parfaitement, l'assemblée législative préféra élever le maximum des centimes facultatifs, et la loi de finances du 7 août 1850 porta ce maximum à 7 c. 6/10, et pour la Corse, à 14 c. 6/10.

Voici dans quelles limites les 86 départements ont usé en 1852, de la faculté de voter des centimes facultatifs. Quatre départements ont voté 5 cent. — un a voté 5 cent. 1/2, — quatre ont voté 6 cent., — deux ont voté 6 cent. 1/2, — un a voté 6 cent., 6/10, — un a voté 6 cent. 8/10, — quatre ont voté 7 cent., — un a voté 7 cent. 1/10, — soixante-sept ont voté 7 cent. 6/10, maximum, — un, la Corse, a voté 14 cent. 6/10. — La moyenne des centimes facultatifs votés par les 86 départements, en 1852, dernière année pour laquelle le compte ait été publié, est donc de 7 cent. 38/100.

Les centimes facultatifs ne portent, comme les centimes ordinaires, que sur les contributions foncière et personnelle et mobilière. Nous avons dit plus haut, n° 398, quelles sont les critiques auxquelles ce mode d'assiette a donné lieu, et quelles sont les difficultés qui se sont opposées, jusqu'à présent, à ce que ce mode fût changé. Nous n'y reviendrons pas ici.

III. — Produits éventuels.

590. La nature de ces produits est indiquée au n° 5 de l'article 10 de la loi sous ce titre : *Revenu et produit des propriétés du département non affectées à un service départemental*. Quelques explications sont nécessaires à cet égard.

Nous avons dit plus haut, n° 399, que l'on ne devait considérer comme *services départementaux* proprement dits, que ceux qui ont pour objet l'une des dépenses à inscrire à la première section et énumérées à l'article 12, et que si les propriétés affectées à ces services donnent occasionnellement un revenu, il est classé parmi les ressources de la première section.

Mais il est quelques départements qui possèdent des propriétés affectées à des services autres que ceux admis à la première section, tels que des pépinières, des fermes-modèles, des établissements thermaux, quelquefois des édifices destinés à être utilisés plus tard, qui sont momentanément sans affectation et que l'on met alors en location. Ce sont les revenus de ces propriétés que la loi classe parmi les ressources de la deuxième section; il en serait de même du produit de l'aliénation qui en serait faite, si le conseil général la votait et que le préfet l'autorisât.

A ces produits éventuels, se joignent quelquefois des subventions offertes par des communes ou par des particuliers, pour des travaux départementaux, et plus spécialement pour les travaux de construction des routes départementales. Pour l'ordre de la comptabilité, on a rattaché ces subventions aux produits éventuels, dans le cadre du budget.

IV. — Fonds commun.

591. Nous avons vu plus haut, n° 213, qu'antérieurement à la loi du 10 mai 1838, le fonds commun était applicable à l'ensemble des dépenses appelées *variables*, parmi lesquelles se trouvaient les constructions d'édifices et les travaux neufs des routes départementales. Nous avons vu également, n° 223, que, par la loi précitée, toutes les dépenses de travaux neufs avaient été éliminées de la première section et renvoyées à la deuxième, comme

étant purement facultatives; qu'enfin, il avait été proposé que le fonds commun fût attribué exclusivement aux dépenses de la première section.

Cette dernière disposition, conséquence rigoureuse du nouveau système de classification des dépenses départementales, fut, lors de la discussion de la loi, l'objet de vives réclamations, principalement de la part des représentants des départements où le produit des centimes facultatifs est peu élevé. Ils exposaient que leurs départements, s'ils étaient privés de toute allocation sur le fonds commun, pour les travaux neufs, seraient hors d'état d'entreprendre la construction d'aucun édifice, d'aucune route. Ces réclamations furent appuyées par les organes du Gouvernement, et un terme moyen fut adopté. Tout en maintenant la spécialité du fonds commun applicable aux dépenses de la première section, on ajouta à l'article 17 de la loi, un second paragraphe, ainsi conçu :

Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales, et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée aux départements, à titre de secours, pour complément de la dépense de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

Mais les départements en vue desquels cet amendement avait été adopté, furent loin d'y trouver une compensation de la perte réelle qu'ils devaient éprouver, et la principale cause en est dans l'exiguïté de la portion du fonds commun qui fut attribuée aux dépenses de la deuxième section. Elle fut fixée, par la loi de finances de 1839, à 6/10 de centime et ne fut pas augmentée depuis; c'était une somme d'environ 1,200,000 fr. qui était mise annuellement à la disposition du ministre, et

les demandes qui lui étaient adressées dépassaient, chaque année, cinq ou six fois cette somme.

592. Ce n'est que pour mémoire, au surplus, que nous avons parlé de ce paragraphe de l'article 17 de la loi du 10 mai 1838, attendu qu'il a été abrogé par la loi de finances du 29 juillet 1850, art. 10.

Nous allons nous occuper maintenant des principaux articles des dépenses qui prennent ordinairement place à la deuxième section des budgets départementaux.

§ 2. — *Travaux de construction des édifices départementaux (art. 4, nº 9, et art. 17 et 32 de la loi).*

593. Les travaux *d'entretien et de grosses réparations* des édifices départementaux, ayant seuls été admis, par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, dans la catégorie des dépenses ordinaires des départements, il s'ensuit, virtuellement, que les travaux de *construction* sont rangés parmi les dépenses facultatives. Il ne peut donc y être pourvu que sur les ressources de la deuxième section du budget. Toutefois, en cas d'insuffisance, le conseil général peut demander l'autorisation de créer des ressources extraordinaires pour ces travaux. Nous nous référons, sur ce dernier point, à ce que nous dirons ci-après, à l'occasion de la troisième section du budget.

1. — Vote des travaux.

594. La conséquence du caractère de *dépense facultative*, attribué aux travaux de *construction* des édifices départementaux, c'est que, pour ces travaux, un vote approbatif et préalable du conseil général est indispensable.

Ce vote ne doit pas être une simple approbation donnée au principe des travaux, sur le vu d'un avant-projet ; la loi veut que le conseil général délibère *sur les projets, plans et devis*, et que, par conséquent, il arrête l'en-

semble et les détails des travaux et fixe le chiffre de la dépense.

595. Le vote émis par le conseil général, sur ces différents points, lie étroitement l'administration dans l'exécution des travaux, puisqu'il s'agit d'une dépense facultative et qu'aux termes de l'article 18 de la loi, ainsi que nous l'avons déjà dit, nº 584, les allocations portées à la deuxième section du budget ne peuvent être ni changées ni modifiées, par l'autorité qui règle le budget. Le préfet ne peut donc pas apporter, aux projets approuvés par le conseil général, de changements qui auraient pour effet de modifier l'ensemble ou les principaux détails de ces projets ou d'augmenter le chiffre de la dépense. Si une étude plus attentive des projets approuvés par le conseil général, démontrait la nécessité de semblables changements, il devrait en être référé à ce conseil, et son approbation devrait y être donnée, s'il y avait lieu. La volonté du législateur s'est exprimée, sur ce point, de la manière la plus formelle. Ainsi, dans le projet de loi originairement présenté à la Chambre des pairs, le Gouvernement, comme nous l'avons dit plus haut, nº 227, avait introduit une disposition ainsi conçue : « Les changements introduits dans les projets primitivement « adoptés par le conseil général, qui augmenteraient la « dépense de plus d'un dixième, ne seront exécutés « qu'après qu'il leur aura donné son consentement. » Cette disposition avait été admise par la Chambre des pairs, mais en y ajoutant la condition que le conseil général serait également consulté, de nouveau, si les modifications portaient sur l'ensemble du projet. La commission de la Chambre des députés pensa que cet article tendait à donner à l'administration un pouvoir contraire aux droits des conseils généraux ; elle en proposa donc la suppression qui eut lieu sans discussion.

596. Le droit, pour les conseils généraux, de régler les détails et le chiffre des travaux, est tellement absolu, que si, par suite de rabais à l'adjudication, ou par l'effet de réductions en cours d'exécution, quelques fonds restaient disponibles, l'autorité administrative ne pourrait les considérer comme votés et les appliquer à des travaux supplémentaires ou d'ornementation, qui n'auraient pas été prévus dans les projets approuvés par le conseil général. C'est une règle qui est quelquefois perdue de vue par les préfets, mais que le ministre de l'intérieur maintient toujours, lorsque de semblables irrégularités parviennent à sa connaissance, avant d'être consommées.

597. Mais si les délibérations des conseils généraux, en matière de travaux d'édifices départementaux, constituent une règle dont l'autorité administrative ne doit pas s'écarter, on comprend cependant que cette autorité ne soit pas obligée de donner cours à toutes les propositions des conseils généraux. Si, par exemple, une construction projetée devait entraîner le département dans des dépenses qu'il serait hors d'état de supporter; si, encore, l'utilité de la construction était douteuse, l'administration aurait évidemment le droit de refuser de donner suite à la proposition. Il suffit, pour cela, que l'approbation de la dépense soit refusée au budget, si la dépense doit avoir lieu sur les ressources ordinaires, ou que le ministre s'abstienne de proposer aux Chambres la création de ressources extraordinaires, si les travaux ne peuvent avoir lieu que par ce moyen. Le refus fait par le ministère serait définitif et sans aucun recours possible, car il ne s'agirait là que d'un acte de tutelle administrative, contre lequel on ne peut se pourvoir par la voie contentieuse.

II. — Rédaction des projets et surveillance des travaux.

598. La première base de la rédaction de tout projet

de construction d'un édifice, c'est le programme des conditions à observer pour que cet édifice convienne à sa destination. C'est au préfet qu'il appartient d'arrêter ce programme, après avoir pris l'avis des autorités ou des fonctionnaires à la disposition desquels l'édifice devra être mis. Ainsi, lorsqu'il s'agit du projet d'un palais de justice, le préfet doit entrer en communication avec les chefs du tribunal, afin de connaître, par eux, la meilleure disposition des emplacements nécessaires au service judiciaire. S'il s'agit d'une caserne de gendarmerie, les chefs du corps doivent être consultés, sur les conditions à observer pour que la caserne soit suffisante et salubre, pour les hommes et pour les chevaux. Ce concert préalable est le seul moyen d'éviter des difficultés, au moment où les nouveaux bâtiments doivent être occupés par les services auxquels ils sont destinés.

599. Le programme de l'édifice définitivement arrêté, le préfet peut charger de la rédaction des projet, plan et devis, tel architecte qu'il juge convenable; mais, dans la plupart des départements, il existe un architecte spécialement chargé de la direction des travaux départementaux, et qui a le titre d'*architecte du département*. C'est, alors, cet employé qui est naturellement chargé de la rédaction de tous les projets.

600. Depuis une époque déjà ancienne, les architectes de département étaient nommés par le ministre sur la proposition du préfet; cette règle avait été confirmée par la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 décembre 1838, relative aux travaux départementaux. (*V. Annexe n°* VIII.)

Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*Voir Annexe n°* XXXVIII) range les architectes départementaux dans la catégorie des agents dont la nomination appartient au préfet. Le ministre de

l'intérieur n'a donc plus à intervenir dans cette nomination, puisque son approbation n'a pas été réservée. Toutefois, dans la circulaire du 5 mai 1852, qui a pour objet l'exécution de ce décret (*V. Annexe n°* XLI), le ministre recommande aux préfets de confier ces fonctions, de préférence, à d'anciens élèves de l'École des beaux-arts; à défaut, le choix ne doit se porter que sur des architectes qui, par une probité reconnue et un talent éprouvé, aient déjà donné la mesure des services qu'ils pourront rendre à l'administration départementale.

601. Les émoluments à accorder aux architectes départementaux peuvent se composer, soit d'un traitement fixe, soit d'honoraires réglés à tant pour cent sur le montant des travaux qu'ils ont à exécuter, soit enfin d'une combinaison de ces deux modes. Le traitement ou la quotité des honoraires est, depuis le décret du 25 mars 1852, réglé par le préfet, après délibération du conseil général.

Lorsque les architectes départementaux reçoivent un traitement fixe, le montant en est porté à la première section du budget, parce que ces architectes sont nécessairement chargés de la surveillance de tous les travaux d'entretien, et que leur traitement est considéré, alors, comme une annexe de ces dépenses; si, au contraire, leurs émoluments se composent d'indemnités proportionnelles, ces indemnités sont portées à la section du budget qui fournit les ressources applicables aux travaux.

602. Une des premières obligations imposées aux architectes de département, c'est de se renfermer rigoureusement, pour l'exécution des travaux, dans les limites des projets et devis approuvés, et cette obligation a été plusieurs fois rappelée par le ministre de l'intérieur. Ainsi, un arrêté ministériel du 18 juin 1812 déclara :

1° Que tout architecte chargé de travaux dépendants du ministère de l'intérieur devait veiller, sous sa responsabilité, à ce que ces tra-

vaux fussent exécutés conformément aux projets, plans et devis approuvés; 2° qu'il ne pourrait y être fait aucun changement en cours d'exécution, sans autorisation préalable de l'autorité compétente; 3° que tout architecte étant personnellement responsable de l'exécution, supporterait les frais de tout changement fait sans approbation, sauf son recours contre l'entrepreneur, si celui-ci avait opéré le changement à son insu.

Ces règles ont été confirmées par une circulaire du 22 juillet 1816, dont nous extrayons le passage suivant :

Les entrepreneurs sont responsables de l'exécution régulière des travaux, et les altérations ou changements qui n'ont pas été expressément autorisés demeurent à leur charge. Ainsi, vous ne devez rien allouer aux entrepreneurs, pour des travaux qui n'ont pas été ordonnés selon les formes prescrites, mais vous leur laisserez leur recours contre les architectes, dans le cas où ceux-ci auraient pris sur eux de donner des ordres contraires aux plans et devis arrêtés ; ces principes sont établis par l'article 1793 du Code civil. Je vous prie de les citer dans les clauses des adjudications, et de veiller à ce qu'ils soient rigoureusement suivis.

Enfin une circulaire du 5 août 1828, en reproduisant les mêmes règles, y a ajouté de nouvelles prescriptions, relatives à l'abus si fréquent des devis supplémentaires ; elle s'exprime ainsi :

Les devis supplémentaires doivent exciter la juste sévérité de l'administration contre les architectes. Ils signalent, ou un système de déception, ou un défaut de prévoyance inexcusable de la part d'hommes de l'art. Les communes et les départements, entraînés dans des dépenses supérieures à toutes les prévisions, sont trompés dans les calculs de leurs administrateurs, et se voient fréquemment obligés à des sacrifices pécuniaires qui offrent tous les caractères de l'exagération, et portent la gêne dans tous les services, par cela même qu'ils n'ont pas été prévus.

Les abus signalés dans ces derniers temps ont attiré l'attention du pouvoir législatif, lui-même, et la loi de finances du 27 juin 1833 contient, article 20, la disposition suivante :

Il ne sera accordé aux architectes aucun honoraire ni indemnité pour les dépenses qui excéderont les devis.

Cette disposition, écrite en vue des travaux de l'État, a été déclarée applicable aux travaux des départements, par la circulaire déjà citée, du 26 décembre 1838, et qui porte :

Vous déclarerez aux architectes qu'il ne leur sera point alloué de remises pour les travaux supplémentaires, à moins que l'insuffisance des prévisions du projet ne provienne de causes indépendantes de leur volonté. Si l'architecte recevait un traitement fixe, il devrait subir une retenue au profit du département ou de la commune.

603. Il est quelques départements où le préfet et le conseil général ont jugé utile que l'architecte du département fût également chargé de la direction et de la surveillance des travaux communaux, et l'on comprend que, pour ce travail supplémentaire, il soit alloué à cet agent un traitement ou des honoraires spéciaux; mais cette rémunération extraordinaire ne peut être inscrite qu'à la deuxième section du budget, car il s'agit là d'une dépense utile, sans doute, mais d'un caractère purement facultatif. Nous ferons remarquer, d'ailleurs, que cette mesure donnerait bien aux communes la faculté de réclamer le concours de l'architecte du département pour la direction des travaux qu'elles font faire, mais que ce n'est qu'une faculté, et que la disposition faite à cet égard, par l'autorité départementale, ne peut porter atteinte au droit qu'ont les maires de choisir les architectes des communes.

III. — Approbation des travaux.

604. Sous l'empire de la législation antérieure à 1838, les projets de tous les travaux de construction d'édifices départementaux devaient, quel que fût le chiffre de la dépense, être soumis préalablement à l'approbation du ministre de l'intérieur. Il fut, toutefois, fait exception à cette

règle, par une ordonnance royale du 22 mai 1822 pour les travaux dont la dépense ne devait pas excéder 20,000 fr., et ceux-ci purent, dès lors, être exécutés sur la seule approbation des préfets.

Dans le projet de la loi de 1838, le Gouvernement avait proposé d'étendre la compétence des préfets jusqu'à la somme de 30,000 francs, limite adoptée déjà, par la loi du 18 juillet 1837, pour les travaux communaux. La discussion du projet conduisit à élargir encore le cercle. Le législateur pensa, d'une part, que la composition des conseils généraux présentait assez de garanties pour qu'il leur fût accordé plus de latitude, et que, d'autre part, il importait de diminuer les causes de retard que l'exécution des travaux rencontrait, parfois, dans l'obligation de recourir à l'autorité centrale.

L'article 32 de la loi n'avait donc réservé l'approbation ministérielle, que pour les travaux dont la valeur devait dépasser 50,000 francs; au dessous de ce chiffre les travaux pouvaient être exécutés sur la seule approbation du préfet, lorsque, toutefois, les crédits proposés au budget départemental avaient été maintenus par le règlement de ce budget. Les préfets et les conseils généraux avaient, d'ailleurs, la faculté de demander que les projets, plans et devis des travaux d'une valeur inférieure à 50,000 fr., fussent examinés par le conseil des bâtiments civils, si quelque circonstance particulière paraissait rendre cet examen préliminaire désirable.

605. Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (*V. Annexe n°* XXXVIII) a été plus loin encore que la loi du 10 mai 1838, et il a attribué aux préfets le droit d'approuver les travaux départementaux, quel que soit le chiffre de la dépense. Ce droit est cependant limité par certaines restrictions résultant d'instructions ministérielles précédentes, confirmées par la circu-

laire du 5 mai 1852 (*V. Annexe n°* XLI), et que nous allons faire connaître.

606. La première de ces restrictions se rattache à la question financière, à la disponibilité des ressources sur lesquelles doivent être exécutés les travaux.

Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 31 mars 1842 (*V. Annexe n°* XXV), a invité les préfets à ne jamais faire commencer de travaux de construction sans avoir la certitude qu'ils pourront être entièrement soldés sur les ressources ordinaires de la deuxième section du budget. S'il peut y avoir incertitude sur ce point, s'il est à penser que pour terminer les travaux, il puisse devenir nécessaire de recourir à la création de ressources extraordinaires, il doit en être référé préalablement au ministre, qui donnera les instructions nécessaires. Cette règle est basée sur les considérations que nous avons indiquées plus haut, n° 298, à l'occasion des acquisitions à faire par les départements.

607. La seconde restriction s'applique à certaines natures de travaux.

Ainsi, par une circulaire du 26 décembre 1838 déjà citée, le ministre de l'intérieur a prescrit aux préfets de ne jamais donner cours à aucun projet de prison nouvelle, ou même à des travaux de quelque importance dans les prisons existantes, sans lui en référer préalablement. La circulaire du 5 mai 1852, en maintenant cette réserve toutes les fois que les plans proposés engagent la question du régime pénitentiaire, la motive sur la nécessité de maintenir, dans les prisons, l'uniformité du régime disciplinaire.

La même règle s'applique aux travaux des asiles d'aliénés. L'administration centrale peut seule, en effet, indiquer les conditions qui peuvent permettre d'appliquer au traitement des aliénés, dans les meilleures conditions pos-

sibles, les méthodes consacrées par l'expérience et les progrès de la science.

608. Une troisième exception est faite, enfin, relativement aux édifices qui seraient destinés à recevoir, à la fois, les services judiciaires du département et ceux d'une cour impériale. Ces édifices, en effet, ont un caractère mixte; ils sont construits et entretenus par le département et par l'État, dans la proportion des services qui sont à leur charge; ce qui touche à ces intérêts communs ne peut donc être réglé que par l'administration centrale.

IV. — Mode d'exécution des travaux.

609. Tous les travaux que font faire les départements doivent être adjugés, avec publicité et concurrence. C'est une règle très-anciennement suivie et qui a été rendue obligatoire, formellement, par l'ordonnance réglementaire du 4 décembre 1836. Cette ordonnance, relative aux marchés passés *au nom de l'État*, a été, par des raisons d'analogie, considérée comme applicable à ceux passés *au nom des départements*.

610. La mise en adjudication des travaux est donc la règle générale, et l'administration ne peut, sauf les exceptions prévues par l'article 2 de l'ordonnance précitée, déroger à cette prescription. Ce serait, en effet, priver le département des garanties que lui assure cette forme de procéder, et le conseil général aurait le droit de demander, par la voie contentieuse, l'annulation de la décision qui aurait concédé l'exécution de travaux départementaux, en dehors des formes voulues par l'ordonnance réglementaire.

Un recours de cette nature a eu lieu, et nous croyons devoir rapporter ici l'ordonnance intervenue, parce qu'elle fixe les principes sur la matière.

Un département faisait construire un palais de justice, et l'adjudication des travaux avait eu lieu dans les formes

voulues. Pendant que ces travaux s'exécutaient, le projet d'une prison, qui devait être contiguë au palais de justice, fut approuvé, et le préfet crut pouvoir, avec l'autorisation du ministre, concéder l'exécution de la construction nouvelle, aux entrepreneurs du palais de justice, sur simple soumission, aux conditions de l'adjudication précédente, et comme continuation de cette adjudication. Sur le recours devant le roi, en son conseil d'État, exercé par le conseil général, est intervenue, le 1er septembre 1841, l'ordonnance suivante (*département de Seine-et-Oise*) :

Vu la loi du 31 janvier 1833, art. 12; nos ordonnances des 4 décembre 1836 et 14 novembre 1837; la circulaire de notre ministre de l'intérieur du 26 décembre 1838; les lois des 10 mai 1838, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841; *sur la recevabilité du pourvoi* :

Considérant que le département de Seine-et-Oise soutient que les formalités prescrites par l'ordonnance du 4 décembre 1836, qu'il prétend applicables aux marchés à la charge des départements, n'ont pas été observées dans le marché concernant les travaux de la maison de justice dudit département, consenti par le préfet le 20 décembre 1838, en exécution de la décision de notre ministre de l'intérieur du 29 novembre précédent; que, dès lors, le pourvoi du département de Seine-et-Oise est recevable; *au fond* : considérant que, aux termes de l'article 12 de la loi du 31 janvier 1833, une ordonnance royale devait régler les formalités à suivre, à l'avenir, dans tous les marchés passés au nom de l'État; que, aux termes de l'article 1er de notre ordonnance du 4 décembre 1836, rendue en exécution de cette loi, tous les marchés passés au nom de l'État doivent être faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées en l'article 2; que si notre ordonnance du 14 novembre 1837 détermine les formalités à suivre dans toutes les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes, et que si, ni cette ordonnance, ni aucun autre règlement d'administration publique n'établissent des conditions spéciales pour les marchés à la charge des départements, c'est que lesdits marchés sont assimilés aux marchés au nom de l'État, régis par les mêmes règles et soumis aux mêmes formalités; considérant que les travaux de construction de la maison de justice du département de Seine-et Oise ne sauraient être compris dans les exceptions prévues par l'article 2 de notre ordonnance du 4 décembre 1836, et que, par sa décision attaquée, du 29 novembre 1838, notre ministre de l'intérieur, en autorisant le préfet à confier aux adjudicataires des travaux de la cour d'assises, l'exécution de ceux relatifs à la maison de justice,

aux conditions résultant de la précédente adjudication, a méconnu les conditions prescrites par notre ordonnance précitée. — Art. 1er. La décision de notre ministre de l'intérieur, en date du 29 novembre 1838, est annulée. L'arrêté du préfet de Seine-et-Oise, en date du 20 décembre 1838, par lequel il accepte les soumissions énoncées audit arrêté, et concernant les travaux de construction de la maison de justice du département, ensemble lesdites soumissions, sont considérés comme non avenus.

611. La violation de la règle générale posée par l'ordonnance réglementaire du 4 décembre 1836, n'est pas la seule cause qui puisse donner lieu à recours. Dans le cas même où le préfet met les travaux en adjudication, l'omission ou la violation des formalités prescrites par cette ordonnance ou par les cahiers des charges, vicierait l'adjudication et donnerait aux concurrents qui se prétendraient lésés, le droit de demander l'annulation de l'adjudication. Ce recours pourrait être porté directement devant le conseil d'État; il pourrait aussi être porté devant le ministre pour excès de pouvoir de la part du préfet. Plusieurs fois déjà, des adjudications de cette nature ont été annulées par le ministre pour violation des formes prescrites.

612. L'article 11 de l'ordonnance réglementaire du 4 décembre 1836, subordonne à l'approbation du ministre, toutes les adjudications passées par les préfets; mais l'article 32 de la loi du 10 mai 1838 avait virtuellement affranchi de cette règle les travaux dont la dépense ne devait pas dépasser 50,000 francs.

Aujourd'hui, et par l'effet du décret législatif du 25 mars 1852 (*Voir Annexe n°* XXXVIII), la seule approbation du préfet suffit pour rendre les adjudications valables, quel qu'en soit le chiffre.

613. Nous ferons remarquer, toutefois, que, bien que le ministre de l'intérieur n'ait plus à approuver ces adjudications, il n'en conserve pas moins le droit

de connaître des réclamations auxquelles elles donneraient lieu, pour omission ou violation des formes légales. La dispense de l'approbation ministérielle ne peut, en effet, priver, soit le département, soit les concurrents à l'adjudication, des garanties que leur assure l'accomplissement des formalités prescrites par l'ordonnance réglementaire. Le recours pourrait également être porté devant le conseil d'État.

614. Nous ne croyons devoir nous occuper ici, ni de la réception des travaux, ni du règlement de la dépense, ni des contestations qui peuvent s'élever dans le cours de l'exécution des travaux, soit entre le département et l'entrepreneur, soit entre celui-ci et des particuliers. Les travaux des départements sont, à tous égards, considérés comme des *travaux publics;* les règles applicables à ces derniers, sont donc applicables aux travaux départementaux, et nous nous bornerons à renvoyer, sur ce point, aux ouvrages spéciaux. Nous en avons d'ailleurs parlé, sommairement, n°s 359 et 360.

v.—Responsabilité des architectes.

615. Les architectes peuvent, parfois, être appelés à répondre des malfaçons qui proviennent d'erreurs dans les plans et devis qu'ils ont faits. Dans les cas, nécessairement assez rares, où cette responsabilité serait invoquée contre un architecte, pour des travaux départementaux, cette contestation serait du ressort, non pas des tribunaux ordinaires, mais bien de la juridiction administrative, comme toutes celles qui s'élèvent à l'occasion de travaux publics. C'est ce qui a été plusieurs fois décidé, notamment par une ordonnance royale du 23 mars 1845 (*Delettre*), ainsi conçue :

Vu les lois des 16 fructidor an III, 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807;

Considérant que l'action pendante devant notre cours d'Angers,

entre la commune de Saint-Clément-des-Levées et le sieur Delettre, a pour objet de faire reconnaître quelles sont les obligations résultant, pour cet architecte, à l'égard de la commune, de la direction et surveillance des travaux de construction d'un presbytère, à lui confiées par un arrêté du préfet de Maine-et-Loire, en date du 17 octobre 1842; considérant que les travaux dont il s'agit ont le caractère de travaux publics; que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, il appartient à l'autorité administrative de prononcer sur les contestations qui peuvent s'élever entre la commune et l'architecte, directeur des travaux, sur la nature et l'étendue des engagements résultant, pour ce dernier, de l'exercice de ses fonctions. — Art. 1er. L'arrêté de conflit pris le 18 décembre 1844, par le préfet de Maine-et-Loire, est confirmé.

Il s'agit, à la vérité, dans cette ordonnance, de travaux faits pour le compte d'une commune, mais le principe qui s'y trouve consacré, la dévolution à la juridiction administrative du jugement des contestations, s'applique à toute espèce de travaux publics, et, par conséquent, aux travaux des départements.

§ 3. — *Du mobilier des divers établissements départementaux non dénommés dans la loi.*

616. Nous avons passé en revue, nos 427 à 445, les divers établissements reconnus par la loi du 10 mai 1838 comme affectés à un service obligatoire, et auxquels les départements sont tenus d'attribuer un mobilier suffisant.

Mais il existe dans un certain nombre de départements d'autres établissements, dont la création et l'entretien sont purement facultatifs : ce sont des hospices départementaux, des maisons de refuge pour les vieillards, des depôts de mendicité, des écoles ou les cours d'accouchements, des bibliothèques, des musées, des haras départementaux, des hippodromes, etc.

Ces établissements supposent, presque tous, l'existence d'un mobilier ; mais la dépense, soit d'acquisition,

soit d'entretien de ce mobilier, ne peut être admise à la première section du budget départemental, attendu que, comme nous l'avons dit, n° 291, l'existence même de ces établissements est tout à fait facultative ; toutes les dépenses qu'ils nécessitent doivent donc être inscrites à la deuxième section du budget, destinée aux dépenses facultatives.

617. Nous ne dirons rien ici du mobilier des écoles normales primaires, dont la création a été ordonnée par la loi du 28 juin 1833. Il est pourvu aux dépenses de ces écoles, et par conséquent, à celle de leur mobilier, sur les centimes spéciaux dont cette loi autorise l'imposition annuelle, et dont le produit n'est rattaché que pour ordre aux ressources départementales.

§ 4. — *Travaux de construction des routes départementales* (*art.* 4, *n° 8, de la loi*).

618. La loi du 10 mai 1838, article 12, n'admettant à la première section du budget départemental que les dépenses *d'entretien* des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie, nous avons dû parler de cette branche du service, à l'occasion des dépenses imputables sur les ressources de cette section. Nous avons maintenant à nous occuper des règles relatives à toutes les autres parties du service des routes départementales.

I. — Analyse sommaire de la législation sur les routes départementales.

619. La création des routes départementales remonte, comme on sait, au décret du 16 décembre 1811. On ne l'a considérée, généralement, que comme une mesure financière, comme un moyen indirect de reporter à la charge des départements une partie des dépenses qui grevaient le trésor impérial.

Sans méconnaître absolument l'influence que purent avoir, sur cette disposition, les difficultés financières de l'époque, n'est-ce pas, cependant, la considérer à un point de vue trop étroit, que de n'y voir qu'une simple mesure fiscale? Les hommes éminents qui composaient alors le gouvernement de l'Empereur, ne pouvaient certes ignorer ce principe si simple, que l'impôt direct pèse toujours sur les mêmes contribuables, qu'il soit perçu pour le compte du trésor ou pour le compte des caisses départementales. Si, donc, ils jugèrent, alors, devoir charger les départements de pourvoir directement à l'entretien des routes qui ne présentaient qu'un intérêt local. comme ils venaient de le faire, par le décret du 9 avril 1811, pour les édifices nécessaires aux services départementaux, n'est-il pas permis de penser qu'ils avaient en vue, en partie du moins, de diminuer, quant à ces dépenses, une centralisation à laquelle les soins du Gouvernement ne pouvaient plus suffire, de constituer l'administration des départements en la séparant graduellement de l'administration de l'État, qu'enfin, ils faisaient ici un appel aux forces contributives locales, parce qu'ils savaient que l'impôt se vote avec facilité, qu'il se perçoit sans exciter de plaintes, lorsque le produit s'en emploie par les soins des administrations locales et en quelque sorte sous les yeux des contribuables eux-mêmes.

620. Quoi qu'il en soit de ces considérations, le décret du 16 décembre 1811 prononça, en principe, la division de toutes les routes de l'Empire en routes impériales et routes départementales. Cette dernière catégorie devait comprendre toutes les routes connues jusqu'alors sous le nom de *routes de troisième classe*, et les conseils généraux des départements furent appelés à indiquer, dans leur session de 1812 : 1° celles des routes départementales qu'ils jugeraient devoir être supprimées ou rangées

dans la classe des chemins vicinaux, ou ceux des chemins vicinaux qu'ils jugeraient devoir être élevés au rang de routes départementales; 2° celles des routes départementales qu'il serait le plus pressant de réparer; 3° les travaux à faire sur ces routes. Le décret du 7 janvier 1813 statua sur ces différents points. Il détermina, pour chaque département, le nombre des routes qui resteraient classées comme départementales, et fixa le nombre de centimes qui, dans chaque département, aussi, serait perçu, pendant les années 1813 et 1814, pour les travaux des routes départementales.

621. Ces deux décrets ont créé l'une des branches les plus importantes de l'administration départementale, et le tableau de ce qu'ont fait les départements, depuis cette époque, démontrerait, au besoin, combien fut féconde la pensée de remettre aux soins des assemblées locales cette fraction de l'administration générale; mais ce tableau n'entrerait pas dans le cadre de cet article.

Pourtant, et quelle que soit l'importance du service des routes départementales, le législateur n'y a consacré, dans la loi du 10 mai 1838, que ces deux lignes: « article 4, n° 8 : le conseil général délibère sur le classement et la direction des routes départementales; « article 12, n° 10 : la première section (du budget) comprend les dépenses ordinaires suivantes....... l'entretien des routes départementales et des ouvrages « d'art qui en font partie. » Ce laconisme ne trouve son explication que dans cette considération, que si le législateur a voulu consacrer le principe de la nécessité de l'intervention des conseils généraux pour le classement des routes départementales, il a voulu aussi, pour toutes les mesures d'exécution, maintenir les règles posées dans les lois, décrets et ordonnances antérieurs. C'est donc dans ces actes que nous avons à rechercher, pour

en faire un seul corps, tout ce qui a trait à la partie administrative de la viabilité départementale.

622. Le décret du 16 décembre 1811, celui qui a créé les routes départementales, après avoir réglé, dans ses premiers articles, ce qui avait rapport aux routes existantes dont il s'agissait de mettre l'entretien à la charge des départements, s'occupe ensuite, dans ses articles 18 à 22, des routes qu'il pourrait y avoir lieu de classer et d'ouvrir, par la suite.

623. Les articles 18 et 19 ont pour objet les routes dont l'ouverture ou la reconstruction pourrait être demandée par des arrondissements, des communes, des particuliers ou des associations de particuliers ; ils sont ainsi conçus :

Art. 18. Toute demande pour l'ouverture, la reconstruction ou l'entretien des routes départementales, formée par des arrondissements, des communes, des particuliers, ou des associations de particuliers, sera présentée à la plus prochaine session du conseil général du département, lequel délibérera,

1° Sur l'utilité des travaux demandés;

2° Sur la part que devront supporter respectivement dans les dépenses, les départements, les arrondissements ou les communes, en proportion de leur intérêt dans les travaux proposés;

3° Sur les offres faites par des particuliers ou associations de particuliers ou communes, et sur les conditions auxquelles ces offres seraient faites.

Art. 19. La délibération du conseil général sera communiquée aux conseils d'arrondissement, aux conseils municipaux, aux particuliers ou associations de particuliers, dont il est parlé au paragraphe 3 de l'article 17, lesquels seront tenus de fournir leurs observations dans un délai qui leur sera fixé par le préfet.

624. L'article 22 a pour objet le cas où, aucune demande d'ouverture de route n'étant faite, ni par les conseils d'arrondissement, ni par des communes, ni par des particuliers ou associations de particuliers, le conseil général croirait devoir prendre l'initiative; cet article est ainsi conçu :

Art. 22. Dans le cas où le conseil général d'un département n'aurait reçu aucune demande pour l'établissement, la réparation ou l'entretien de ses routes départementales et jugerait cependant nécessaire qu'il fût rendu des décrets pour assurer l'existence de tout ou partie de ces routes, il pourra prendre une délibération dans la forme indiquée à l'article 18, sur laquelle sera faite l'instruction préalable prescrite par l'article 19, pour être ensuite statué par nous, ainsi qu'il appartiendra.

625. Dans les trois articles que nous venons de transcrire, il n'est question, comme on voit, que des routes qui intéressent un seul département. Mais il peut arriver, et il arrive souvent, en effet, qu'une route départementale intéresse plusieurs départements. Les articles 20 et 21 du décret du 16 décembre 1811 s'occupent de ce cas ; ils sont ainsi conçus :

Art. 20. Lorsqu'une proposition pour l'ouverture, la reconstruction ou l'entretien d'une route départementale intéressera plusieurs départements, notre ministre de l'intérieur fera communiquer cette proposition aux conseils généraux de tous les départements intéressés, et il sera procédé, dans chacun desdits départements, ainsi qu'il est dit aux articles 18 et 19 ci-dessus.

Art. 21. Les délibérations définitives des conseils généraux seront, avec l'avis du préfet et les observations de l'ingénieur en chef du département, adressées, par l'intermédiaire de notre directeur général des ponts et chaussées, à notre ministre de l'intérieur, d'après le rapport duquel il sera statué par nous, suivant qu'il appartiendra.

626. Le décret du 16 décembre 1811 a donc prévu quatre cas, qui peuvent se réduire à deux ; celui où une route dont le classement est proposé n'intéresse qu'un seul département, et celui où elle intéresse plusieurs départements. Il importe assez peu, en effet, que l'initiative, dans l'une ou dans l'autre hypothèse, ait été prise en dehors du conseil général ou qu'elle soit née dans son sein. Mais avant d'aller plus loin, il est nécessaire de faire connaître quelles sont les modifications que ces différents articles du décret ont subies, par l'effet de la législation postérieure.

627. Sur la forme, et quant à la compétence des autorités qui ont à intervenir dans l'instruction de l'affaire, nous ferons remarquer, d'abord, que les démembrements qu'a subis le ministère de l'intérieur depuis 1828, ont donné naissance à un ministère des travaux publics, dont les attributions sont, à peu de chose près, sur ce point, celles de l'ancienne direction générale des ponts et chaussées.

Par suite, le ministère des travaux publics est chargé du service des travaux des routes départementales, soit pour leur construction, soit pour leur entretien ; le ministère de l'intérieur n'y intervient plus qu'incidemment, et en ce qui concerne les dépenses. Ainsi, lorsqu'il s'agit de la création d'une route nouvelle dans un département, le ministre de l'intérieur est consulté par son collègue, sur la question des voies et moyens, et ce n'est que lorsqu'il a déclaré que le département peut faire la dépense de construction de la route, que l'ordonnance de classement est préparée.

Quant à l'entretien, les dépenses qui s'y rapportent sont, jusqu'à un certain point, soumises à l'action du ministre de l'intérieur, qui, étant chargé de préparer le règlement des budgets départementaux, détermine le chiffre de cette dépense, et pourrait le réduire si les besoins d'autres services l'exigeaient ; mais les fonds une fois alloués, c'est sous la direction du ministre des travaux publics que s'en fait l'emploi, pour l'entretien comme pour la construction des routes.

Une ordonnance du 8 juin 1832 a décidé que le conseil général des ponts et chaussées serait appelé à délibérer sur tous les projets de classement de nouvelles routes départementales ; enfin, un autre changement avait encore eu lieu dans les attributions, par l'effet de l'ordonnance royale du 18 mai 1839, qui avait supprimé

la direction générale des ponts et chaussées et des mines, et créé, au ministère des travaux publics, un sous-secrétaire d'État. Les anciennes attributions du directeur général n'ayant été transportées qu'en partie au sous-secrétaire d'État, il s'ensuivait que ce fonctionnaire n'avait plus le caractère d'intermédiaire nécessaire, que conférait au directeur général le décret du 16 décembre 1811, et c'est au ministre des travaux publics, directement, que parvenait l'instruction préparatoire sur le classement des routes départementales. Depuis, les fonctions de sous-secrétaire d'État au ministère des travaux publics ont été supprimées, et toute la correspondance est rentrée, en fait comme en droit, dans les attributions du ministre.

628. Au fond, de graves modifications ont aussi été apportées au système formulé par le décret du 16 décembre 1811.

629. Ainsi, ce décret, comme on l'a vu, rangeait dans la même catégorie les dépenses de construction et les dépenses d'entretien des routes départementales, ce qui admettait qu'elles seraient faites sur les mêmes ressources, le produit des centimes additionnels que les conseils généraux devaient voter. Depuis cette époque, et plus spécialement par la loi du 10 mai 1838, ces deux natures de dépenses ont été complétement divisées, quant aux ressources sur lesquelles il doit y être pourvu. L'entretien seul des routes départementales a été classé parmi les dépenses ordinaires des départements ; les dépenses de construction se trouvent donc virtuellement classées parmi les dépenses facultatives.

630. Le décret de 1811 permettait d'appeler les *arrondissements*, d'une manière obligatoire, aux dépenses, soit de construction, soit d'entretien des routes départementales, en proportion de leur intérêt dans les travaux.

Cette disposition, empruntée à la loi du 16 septembre 1807, avait toujours été reconnue d'une exécution très-difficile, lorsqu'on avait voulu y recourir, et c'est à peine si on trouve quelques exemples d'arrondissements imposés privativement, pour des travaux de cette nature. Aujourd'hui, la législation s'opposerait formellement à ce que de semblables impositions fussent établies. Nous avons rapporté plus haut, n° 229, les discussions auxquelles a donné lieu, dans les deux chambres, la question de savoir s'il convenait de maintenir le système des impositions d'arrondissement. La loi du 10 mai 1838 n'ayant pas donné aux conseils d'arrondissement la faculté de voter de semblables impositions, et aucun des articles de cette loi n'autorisant leur établissement, d'office, par le conseil général du département, il s'ensuit que cette partie du décret du 16 décembre 1811 est aujourd'hui sans application possible.

631. Quant au concours obligatoire des communes dans la dépense de construction ou d'entretien des routes départementales, tel qu'il était établi par le décret de 1811, s'il a jamais été imposé, ce n'a pu être que dans de bien rares occasions. On comprend, en effet, combien il devait être difficile d'apprécier, avec quelque exactitude, le degré d'intérêt respectif d'un certain nombre de communes dans de semblables dépenses. Contraindre les communes à y prendre part, aujourd'hui, ne serait plus possible, en présence du silence gardé sur ce point par la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale et par celle du 10 mai 1838.

Telle fut, sur ce point, l'opinion constante du ministre de l'intérieur, dans sa correspondance avec les préfets. Cette doctrine ayant cependant été contestée dans quelques départements, le ministre crut devoir consulter

le conseil d'État qui, dans sa séance du 15 mai 1844, a émis l'avis suivant :

Le conseil d'État qui, par suite du renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur, a pris connaissance d'un rapport présentant la question de savoir si, dans l'état actuel de la législation, les communes peuvent, lors même qu'il n'existe point d'offres de concours de leur part, être obligées à pourvoir aux dépenses des routes départementales, dans la proportion de l'intérêt qu'elles peuvent en retirer;

Vu la loi du 16 septembre 1807, art. 29; le décret du 16 décembre 1811, art. 7, 16, 17 et suivants; la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux; la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale; la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement;

Considérant, qu'à la vérité, la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient voulu que les dépenses, tant de construction et de reconstruction que d'entretien des grandes routes d'intérêt local ou routes départementales, fussent réparties, selon les degrés d'utilité respective, entre les départements, les arrondissements et les communes, qui seraient reconnus participer plus particulièrement à leur usage; mais que ces principes, rarement appliqués avant la loi du 10 mai 1838, ont, depuis cette loi, nécessairement fait place à des règles nouvelles;

Que la loi du 10 mai 1838 a rangé parmi les dépenses facultatives des départements, les frais de construction et de reconstruction des routes départementales; qu'on ne saurait admettre qu'une dépense d'utilité départementale, purement facultative pour le département, puisse devenir, pour une portion quelconque, obligatoire pour les communes;

Que les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie, classés par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, au nombre des dépenses ordinaires à inscrire dans la première section du budget du département, y sont définis comme une dépense entièrement départementale; que si le législateur avait entendu en laisser une portion à la charge des communes, des expressions restrictives semblables à celles dont les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, des aliénés, des tables décennales de l'état civil, ont été l'objet, auraient été introduites dans l'article 12;

Qu'on ne peut, dès lors, regarder les dépenses d'entretien des routes départementales comme atteintes par l'énonciation finale de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, qui déclare obligatoires, pour les communes, *généralement toutes les dépenses mises à leur charge par une disposition des lois;*

Que l'exonération pour les communes de toute participation obligée

aux travaux des routes départementales, se justifie d'autant mieux, dans l'état actuel, que la loi du 21 mai 1836, en instituant, sous le nom de chemins vicinaux de grande communication, une nouvelle catégorie de voies publiques, intermédiaires entre les routes départementales et les chemins vicinaux ordinaires, et en en laissant presqu'en entier la dépense à la charge des communes, a eu pour résultat, d'une part, de rendre possible une réduction dans le nombre des routes départementales et d'alléger les charges des départements; d'autre part, de créer de nouvelles obligations pour les communes;

Que si la loi du 10 mai 1838 parle, dans ses articles 4, 35 et 41, de dépenses de travaux qui intéressent à la fois le département et les communes, ces dispositions doivent être regardées comme se référant, ou à des travaux départementaux pour lesquels des offres sont faites par les communes, ou à des travaux applicables à des services mixtes;

Est d'avis,

Que, lorsqu'il n'existe pas d'offres de concours de la part des communes, elles ne peuvent, dans l'état actuel de la législation, être obligées à contribuer aux dépenses des routes départementales.

Cet avis ne peut plus laisser subsister aucun doute sur l'abrogation des dispositions du décret du 16 décembre 1811, relatives au concours obligé des communes dans les dépenses des routes départementales. Si ce concours est encore réalisé quelquefois ; si, dans quelques départements, les communes apportent leurs contingents particuliers à la dépense de construction des routes, ce n'est plus par l'application du système de la loi de 1807 et du décret de 1811 ; c'est par l'effet de conventions faites entre les conseils généraux et les conseils municipaux, les premiers ne consentant à classer une route départementale que sous la condition que les communes contribueront à la dépense, les seconds acceptant cette condition. Il y a donc accord volontaire, il y a offre de concours de la part des communes, et nous dirons ci-après, n° 670, comment ces offres peuvent être acceptées et comment leur réalisation peut devenir obligatoire, en cas de difficultés sur leur exécution.

632. Après avoir indiqué les dispositions du décret du

16 décembre 1811 qui ne peuvent plus être appliquées, nous allons aborder les mesures d'exécution des autres parties de ce décret et des actes subséquents, en ce qui a trait,

Au classement des routes départementales, à la fixation de leur direction et de leur tracé ;

Aux dépenses de leur construction et aux ressources qui peuvent être appliquées à ces dépenses ;

Aux dépenses de grosses réparations et de rectifications et aux ressources sur lesquelles il peut y être pourvu ;

Enfin, au déclassement.

Tous ces points rentrent évidemment dans le cadre de l'administration départementale, et si nous n'y ajoutons pas la question de la propriété des routes départementales et celles qui ont pour objet l'entretien de ces voies de communication, c'est que nous nous en sommes occupé plus haut, nos 284 et 483.

Nous ne parlerons pas, non plus, de la construction des routes départementales, au point de vue technique, ni des contestations auxquelles cette nature de travaux peut donner lieu, soit entre le département et les entrepreneurs, soit entre le département et des particuliers, ni, enfin, des contraventions dont les routes départementales peuvent être l'objet et de la répression de ces contraventions. Ce sont là des détails qui n'appartiennent pas à l'administration départementale, proprement dite.

II. — Du classement et de l'ouverture de nouvelles routes.

633. La proposition du classement ou de la création d'une route départementale peut être introduite au conseil général, soit par le préfet, qui a naturellement l'initiative de toutes les mesures importantes se rattachant à l'administration du département, soit par des demandes

formées par des communes ou des conseils d'arrondissement, soit enfin par l'initiative de quelque membre du conseil général lui-même.

De quelque manière qu'elle arrive, cette proposition est l'objet d'un premier examen, à la suite duquel le conseil général décide si elle doit être prise en considération, et, dans le cas de l'affirmative, quelle serait la direction à donner à la route. Mais, la plupart du temps, cette première délibération ne peut qu'adopter la proposition, en principe, attendu qu'il est rare qu'elle ait pu être précédée des études topographiques et des rapports d'ingénieurs, qui sont indispensables pour que le conseil général puisse apprécier, non-seulement la meilleure direction à donner à cette route, mais encore la dépense que son établissement occasionnera et par conséquent la possibilité de faire face à cette dépense. Ordinairement, le conseil général se borne donc, dans sa première délibération, à demander que l'administration fasse faire les études nécessaires pour éclairer sa décision.

634. Aux études que font les hommes de l'art, succède une formalité que n'avait pas prescrite le décret de 1811, une enquête dans les localités que doit traverser la route. La loi du 7 juillet 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, avait exigé qu'une enquête fût faite pour tous les grands travaux qui pourraient entraîner une expropriation, mais on avait douté, d'abord, qu'il y eût obligation de remplir cette formalité pour les routes départementales ; elle a été rendue obligatoire par la loi du 20 mars 1835, dont nous allons rapporter les deux articles qui ont trait à ce point :

Art. 1er. A l'avenir, aucune route ne pourra être classée au nombre des routes départementales, sans que le vote du conseil général ait été précédé de l'enquête prescrite par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1833.

Cette enquête sera faite par l'administration, ou d'office, ou sur la demande du conseil général.

Art. 3. Les dispositions qui précèdent auront lieu, sans préjudice des mesures d'administration prescrites par le titre 2 de la loi du 7 juillet 1833, et relatives à l'expropriation.

635. Une ordonnance royale, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, à la date du 18 février 1834, avait précédemment tracé la forme à suivre dans les enquêtes prescrites par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1833; cette ordonnance s'applique tout naturellement aux enquêtes à faire pour le classement des routes départementales et voici la marche qu'elle prescrit.

Il doit être rédigé un avant-projet qui fasse connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses (art. 2 de l'ordonnance).

A l'avant-projet doit être joint un mémoire descriptif, indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre (art. 3).

Il doit être formé, au chef-lieu du département, une commission de neuf membres au moins et de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels. Les membres et le président de cette commission sont désignés par le préfet, dès l'ouverture de l'enquête (art. 4).

Des registres destinés à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu l'entreprise projetée, sont ouverts pendant un mois au moins et quatre mois au plus, aux chef-lieux du département et des arrondissements que la ligne des travaux devra traverser. Les pièces qui, aux termes des articles 2 et 3, doivent servir de base à l'enquête, restent déposées pendant le même temps et aux

mêmes endroits. La durée de l'ouverture des registres est déterminée, dans chaque cas particulier, par l'administration supérieure. Cette durée, ainsi que l'objet de l'enquête, sont annoncés par des affiches (art. 5).

Si la ligne des travaux n'excède pas les limites de l'arrondissement dans lequel ils sont situés, le délai de l'ouverture des registres et du dépôt des pièces est fixé à un mois et demi au plus et à vingt jours au moins. La commission d'enquête se réunit au chef-lieu d'arrondissement, et le nombre de ses membres varie de cinq à sept (art. 10).

A l'expiration du délai fixé, la commission se réunit sur-le-champ : elle examine les déclarations consignées aux registres de l'enquête; elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées, et après avoir recueilli, auprès de toutes les personnes qu'elle croit utile de consulter, les renseignements dont elle pense avoir besoin, elle donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les différentes questions posées par l'administration. Ces diverses opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un nouveau délai d'un mois (art. 6).

Le procès-verbal de la commission d'enquête est clos immédiatement; le président de la commission le transmet sans délai, avec les registres et les autres pièces, au préfet (art. 7).

Les chambres de commerce, et, au besoin, les chambres consultatives des arts et manufactures des villes intéressées à l'exécution des travaux, sont appelées à délibérer et à exprimer leur opinion sur l'utilité et les convenances de l'opération. Les procès-verbaux de leurs délibérations doivent être remis au préfet, avant l'expiration du délai fixé dans l'article 6 (art. 8).

Telles sont les formes dans lesquelles doit être faite

l'enquête prescrite par la loi du 20 mars 1835, que nous avons rapportée plus haut, et elles sont de nature à procurer tous les renseignements propres à éclairer le conseil général.

636. Lorsque le préfet a réuni tous les résultats de cette enquête, il les communique au conseil général, dans sa plus prochaine session. Si des communes avaient offert ou consenti à concourir à la dépense des travaux, les délibérations des conseils municipaux seraient également mises sous les yeux du conseil général, pour qu'il puisse apprécier les offres et les conditions qui y seraient mises, et déclarer son acceptation, s'il y avait lieu. Il en serait de même des offres de concours faites par des particuliers.

637. Le conseil général délibère sur l'ensemble des documents placés sous ses yeux. S'il déclare qu'il n'y a pas lieu d'admettre la proposition de création de la nouvelle route, tout est terminé, car les dépenses de construction étant facultatives, elles ne peuvent être imposées, d'office, au département. Si, au contraire, le conseil général estime que la route doive être ouverte, il le déclare dans sa délibération, et il indique la direction qui lui paraît devoir être adoptée. Il indique également sur quelles ressources pourra être faite la dépense, et comme rarement les centimes facultatifs ordinaires peuvent suffire à de semblables dépenses, il demande l'autorisation de créer des ressources extraordinaires.

638. Le préfet adresse alors le dossier complet, avec son avis et les observations de l'ingénieur en chef du département, au ministre des travaux publics qui le soumet à l'examen du conseil général des ponts et chaussées. Cet examen a pour objet d'apprécier l'utilité de la nouvelle voie de communication, les considérations qui doivent déterminer l'adoption de la direction indiquée et

celles qui exigeraient des modifications dans le choix de cette direction ; enfin, de revoir les questions de tracé que peuvent soulever les études faites par les ingénieurs de la localité, ainsi que le calcul de la dépense à faire.

639. Lorsque le conseil général des ponts et chaussées a formulé son avis sur ces différentes questions, le ministre des travaux publics les examine à son tour, et, s'il pense qu'il y a lieu de donner cours au projet, il consulte le ministre de l'intérieur sur la question des voies et moyens. La situation financière du département est alors mûrement examinée. Si, ce qui arrive rarement, la route peut être construite sur les ressources ordinaires de la deuxième section du budget, centimes facultatifs, le ministre de l'intérieur donne immédiatement un avis favorable. Si, au contraire, il est nécessaire de recourir à la création de ressources extraordinaires, le ministre de l'intérieur examine la situation financière du département, et s'il reconnaît que le nombre des centimes extraordinaires, déjà en cours de recouvrement, ne permet pas d'augmenter les charges des contribuables, il déclare qu'il ne lui paraît pas possible de passer outre, et le projet est nécessairement ajourné. En effet, il a été arrêté en principe, entre les deux ministères, qu'il ne serait jamais donné cours au classement d'une nouvelle route départementale, que lorsque les ressources nécessaires à la construction seraient assurées, et on comprend qu'il doive en être ainsi, car le classement d'une route qui ne pourrait être construite, ne serait qu'une formalité sans objet.

Si le ministre de l'intérieur reconnaît, au contraire, que la création de ressources extraordinaires peut avoir lieu, il est procédé ainsi que nous le dirons plus bas, n° 692, et lorsque le projet de loi portant autorisation de créer ces ressources est promulgué, le ministre renvoie à son collègue des travaux publics le dossier qui lui avait été

communiqué, en déclarant qu'il lui paraît y avoir lieu de passer outre au classement.

640. Le ministre des travaux publics prépare alors le projet de décret et il le soumet, avec toutes les pièces de l'instruction, à l'examen du conseil d'État, et bien que ce conseil n'ait à donner qu'un avis qui ne lie pas le ministre, cet avis est ordinairement adopté. S'il est favorable, et que le ministre l'adopte, le décret, prononçant le classement, est présenté à la signature de l'Empereur par le ministre des travaux publics: si, au contraire, l'avis du conseil d'État est défavorable et que le ministre y adhère, il n'est pas préparé de décret, et le projet de classement est abandonné ou ajourné. Il n'est pas nécessaire que le refus de classement soit déclaré par décret, car le classement d'une route départementale est un simple acte d'administration que le ministre compétent peut, dans tous les cas, proposer ou ne pas proposer à l'Empereur. Le droit du ministre peut s'exercer, pleinement et librement, à toutes les phases de l'instruction de l'affaire; il peut être exercé au dernier comme au premier terme de cette instruction, et aucun recours ne serait possible contre la décision ministérielle portant refus, car le classement d'une route peut être, pour un département, la satisfaction d'un besoin, mais n'est pas l'exercice d'un droit; or, on ne peut attaquer les décisions administratives, par la voie contentieuse, que lorsqu'elles violent un droit.

641. La loi du 10 mai 1838 veut que le conseil général délibère non-seulement sur le classement, mais encore sur la *direction* des routes départementales, et, en effet, l'indication de la direction que devra suivre une route, est une condition indivisible du classement. Mais il est bien évident que si le conseil général a le droit d'indiquer la direction qui lui paraît devoir être adoptée, il

n'a pas à s'occuper du tracé, c'est-à-dire, de l'application sur le terrain, de la direction à suivre. Ce sont là des détails dont l'administration, seule, peut s'occuper, et pour demeurer convaincu que c'est bien ainsi que le législateur l'a entendu, il suffit de se reporter à la discussion de la loi. Ainsi, d'après le projet originairement présenté à la chambre des pairs, le conseil général devait délibérer sur la direction *et le tracé* des routes départementales, mais la commission proposa la suppression des mots *et le tracé*, et cette suppression fut prononcée sans difficulté. La discussion de la loi à la chambre des députés confirma cette même règle. Ainsi, on lit dans le procès-verbal de la séance : « Un membre demande si « le conseil général délibérera sur le tracé. M. le rap- « porteur répond qu'il y a, sur cette matière, des lois et « règlements auxquels la commission n'a entendu rien « changer. » Il a donc été formellement reconnu que le conseil général n'a à délibérer que sur *la direction,* c'est-à-dire, sur les points extrêmes de la route et sur les principaux points de son parcours.

642. Mais dans ces limites, même, la délibération du conseil général sur la *direction* d'une route départementale à ouvrir, ne pourrait pas toujours être regardée comme tellement obligatoire que le Gouvernement ne pût pas s'en écarter dans le décret de classement. L'ouverture d'une route départementale, en effet, est bien un objet d'intérêt départemental, mais ce qui tient à la facilité des communications est généralement d'un ordre plus élevé, et il est rare qu'une route départementale n'intéresse qu'un seul département. Le plus souvent, elle doit ou elle peut servir à la communication avec les départements voisins; il importe donc qu'à ses points extrêmes, elle se relie avec les routes déjà existantes ou qui doivent être ouvertes, dans ces départements. Le

Gouvernement, tuteur des intérêts généraux, aurait donc évidemment le droit de modifier la direction indiquée par le conseil général, si cela était nécessaire pour rendre la route plus utile aux communications avec les contrées voisines.

643. Il faut reconnaître, pourtant, que le droit du Gouvernement ne peut, non plus, s'exercer à cet égard que dans une certaine limite, et que la déviation qu'il pourrait faire subir à la direction indiquée par le conseil général, ne pourrait jamais aller jusqu'à faire que la direction adoptée en fît une route autre que celle que le conseil général a entendu proposer. Il y aurait là, évidemment, excès de pouvoir, et sans rechercher si le conseil général aurait le droit d'exercer un recours contre une semblable décision, nous dirons qu'il aurait toujours le moyen d'en arrêter l'effet, si la direction arrêtée lui paraissait véritablement préjudiciable aux intérêts du département. Le conseil général pourrait s'abstenir de voter au budget les fonds nécessaires pour les travaux, et comme il s'agit ici d'une dépense purement facultative, l'exécution de la route serait forcément suspendue.

644. Dans ce que nous venons de dire sur le classement des routes départementales, nous ne nous sommes occupé que des routes à ouvrir. Mais, aujourd'hui, et par l'effet de l'exécution progressive de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, la plupart des demandes de classement que font les conseils généraux, ont pour objet d'obtenir la transformation, en routes départementales, de chemins vicinaux de grande communication qui ont été ouverts et terminés au moyen des ressources qu'affecte la loi précitée aux voies publiques de cet ordre. Sauf quelques travaux de perfectionnement qui peuvent rester à faire, il s'agit donc seulement de donner la dénomination de route départementale à un chemin vicinal de

grande communication, et on pourrait se demander quel peut être l'avantage de cette transformation, si on ne se reportait au système financier établi pour les départements par la loi du 10 mai 1838. Nous nous référons sur ce point, à ce que nous avons dit plus haut, n° 484, notamment à l'occasion de l'entretien des routes départementales.

Quoi qu'il en soit, et bien que les chemins vicinaux de grande communication dont le classement en routes départementales peut être demandé, soient presque toujours terminés ou sur le point de l'être ; bien que, par conséquent, il ne puisse plus y avoir d'incertitude, ni sur leur utilité comme voies publiques, ni sur la direction à leur donner, il a paru nécessaire cependant, de faire précéder leur classement des mêmes formalités que s'il s'agissait de routes nouvelles à ouvrir.

645. Une autre circonstance encore, peut donner lieu au classement comme route départementale, d'une voie de communication déjà ouverte.

Il arrive quelquefois que, par suite du changement du tracé d'une route impériale, ou de l'ouverture d'une nouvelle route, une portion plus ou moins considérable d'une route impériale soit abandonnée. Si cette portion a quelque étendue, il peut cependant être utile de la conserver à la circulation, et c'est à cet effet qu'a été rendue la loi du 24 mai 1842, qui est ainsi conçue :

Art. 1er. Les portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé, ou d'ouverture d'une nouvelle route, pourront, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements ou des conseils municipaux des communes intéressées, être classées par ordonnances royales, soit parmi les routes départementales, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux.

Art. 2. Au cas où ce classement ne serait pas ordonné, les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner.

Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des

propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder 5 mètres.

Art. 3. Les propriétaires seront mis en demeure d'acquérir, chacun en droit soi, dans les formes tracées par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841, les parcelles attenantes à leurs propriétés.

A l'expiration du délai fixé par l'article précité, il pourra être procédé à l'aliénation des terrains, selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'État, ou par application de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836.

Art. 4. Lorsque les portions de routes royales délaissées auront été classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, les parcelles de terrain qui ne feraient pas partie de la nouvelle voie de communication, ne pourront être aliénées qu'à la charge, par le département ou la commune, de se conformer aux dispositions du premier paragraphe de l'article précédent.

646. Lorsque, en exécution de cette loi, il y a lieu de classer, comme route départementale, une route impériale abandonnée ou une portion de cette route, il n'est pas nécessaire qu'il soit procédé à une enquête, et cela se conçoit, puisqu'il s'agit d'une voie de communication à l'égard de laquelle cette formalité a été remplie, avant son classement comme route impériale. Il est à remarquer aussi que ce n'est pas seulement la portion du sol nécessaire à la route départementale, qui est concédée au département en vertu de cette loi. Il se peut, sans doute, que le conseil général entende donner à la route départementale une largeur moindre que celle de la route impériale; il n'en résulte pas moins de l'article 4 de la loi, que c'est la totalité du sol qui est remise au département, sauf à celui-ci à concéder aux propriétaires riverains, dans les formes voulues, les parcelles de terrain qui ne seraient pas comprises dans la largeur arrêtée pour la route départementale. C'est ainsi que, d'après un avis du conseil d'État, cette loi est toujours appliquée.

647. Occupons nous, maintenant, du cas où une route à classer intéresse deux ou plusieurs départements.

Nous avons dit plus haut, nº 643, qu'un dissentiment

pouvait s'élever, parfois, entre le Gouvernement et un conseil général, relativement à la direction à donner à une route départementale, dissentiment dans lequel le dernier mot reste au conseil général, puisqu'il peut refuser de voter les fonds nécessaires à la construction de la route, sans qu'il soit possible au Gouvernement d'imputer, d'office, cette dépense au budget départemental.

Si ce cas se présentait à l'occasion de la création d'une route qui n'intéresse que le seul département sur le territoire duquel elle doit être établie, ce serait chose fâcheuse, sans doute, mais, enfin, les intérêts qui peuvent en souffrir sont resserrés dans d'assez étroites limites. Mais il est peu de routes qui ne servent qu'à un seul département, et la plupart du temps, presque toujours même, les difficultés dont nous parlons ont pour objet des routes qui intéressent deux ou plusieurs départements. La nature de ces contestations se trouve définie avec précision, dans le rapport qui fut fait à la chambre des députés, sur le projet de loi destiné à y mettre un terme. On y lit ces mots :

Tantôt, c'est un département intermédiaire qui refuse d'établir sur son territoire un tronçon de route, souvent de peu d'étendue, nécessaire pour mettre en communication une route déjà exécutée sur deux départements qui lui sont limitrophes ; tantôt, c'est un département qui fait enclave sur un autre, et qui s'oppose à ce que deux portions de route construites par celui-ci, se rejoignent et se continuent sur le territoire de l'enclave ; quelquefois, c'est une route qui vient aboutir à la limite du département comme à une impasse, et à laquelle le département voisin refuse d'ouvrir un débouché.

Or, quelque préjudice que portassent aux intérêts généraux de semblables résistances, le Gouvernement se trouvait désarmé, comme nous l'avons déjà dit.

Les articles 20 et 21 du décret du 16 décembre 1811, que nous avons rapportés plus haut, nº 625, avaient bien prévu ce cas, et donné au Gouvernement le droit de

prononcer sur le dissentiment entre les deux départements, mais cette disposition était devenue inapplicable, depuis que la loi du 10 mai 1838 avait donné aux conseils généraux le droit absolu de disposer des ressources destinées aux dépenses facultatives. Il y avait donc, là, une fâcheuse lacune dans la législation, et elle était d'autant plus frappante, que, pour un cas analogue, et pour des voies de communication d'une moins grande importance, l'administration avait reçu de la loi du 21 mai 1836 le pouvoir nécessaire pour surmonter les difficultés. En effet, l'article 6 de cette loi est ainsi conçu :

Art. 6. Lorsqu'un chemin vicinal intéresse plusieurs communes, le préfet, sur l'avis des conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien, et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera.

C'est pour arriver au même but, c'est pour vaincre les résistances qui seraient reconnues mal motivées, de la part des départements, de même que la législation vicinale lui permet de vaincre les résistances mal motivées des communes, qu'une proposition faite à la chambre des députés, en vertu du droit d'initiative, fut adoptée sans difficulté par les deux chambres; elle est devenue la loi du 25 juin 1841, ainsi conçue :

Art. 1er. Lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements, a été classée et est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel cette route doit s'étendre, refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son territoire, le classement ou l'exécution peut être ordonné par une loi qui sera précédée d'une enquête, dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique.

Art. 2. Cette loi détermine la proportion dans laquelle chaque département intéressé contribue aux dépenses de construction et d'entretien de la portion de route dont le classement ou l'exécution aura été refusé.

Les dépenses de construction pourront être mises, pour la totalité,

à la charge des départements qui auront réclamé le classement ou l'exécution sur le territoire d'un autre département.

648. Le législateur, comme on voit, n'a pas donné ici au Gouvernement le droit de statuer, directement et immédiatement, sur les contestations qui nous occupent. La proposition originairement soumise à la chambre des députés déléguait bien la décision à une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique; mais la commission qui eut à examiner cette proposition fit observer qu'il s'agissait de déroger à la loi du 10 mai 1838, loi fondamentale, quant aux attributions des conseils généraux; qu'il s'agissait de contraindre un conseil général dans une matière que cette loi avait laissée à son libre arbitre; qu'il paraissait donc que ce n'était pas trop, pour une mesure aussi grave, de la solennité d'une loi. L'intervention du pouvoir législatif est donc nécessaire, chaque fois qu'il y a lieu de statuer sur une difficulté de cette nature.

649. Les formes de l'enquête prescrite par l'article 1er de la loi du 25 juin 1841, ont été déterminées par une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique, à la date du 7 septembre 1842, et dont nous allons analyser les dispositions.

Un ingénieur spécialement désigné par le ministre des travaux publics doit, avec le concours des ingénieurs des départements intéressés, dresser les plans, profils et évaluations de dépense de premier établissement de la route et de ses frais d'entretien (art. 2).

A ces pièces, doivent être annexés le rapport des ingénieurs, l'avis des préfets, les délibérations des conseils généraux des départements dans lesquels le classement ou l'exécution, d'office, de la route, aura été provoqué ou combattu (art. 3).

Les frais des opérations auxquelles donne lieu l'appli-

cation des articles précédents, restent à la charge des départements qui ont provoqué le classement ou l'exécution de la route (art. 4).

Les pièces sont déposées pendant un mois au moins et deux mois au plus, selon que le décide le ministre des travaux publics, au secrétariat général des préfectures de tous les départements traversés par la route; des registres destinés à recevoir les observations y sont ouverts pendant le même temps; la durée et l'objet de l'enquête sont annoncés par des affiches (art. 5).

Il est formé une commission composée de deux membres choisis par les préfets de chacun des départements intéressés et de deux membres nommés par le ministre des travaux publics (art. 6).

Après la clôture des registres d'enquête, la commission se réunit aux lieu et jour fixés par le ministre des travaux publics; elle appelle les personnes qu'elle croit devoir entendre; elle exprime son opinion sur les avantages communs à plusieurs départements, sur l'intérêt spécial des départements traversés et sur la répartition des dépenses de construction et d'entretien (art. 7).

Le président de la commission adresse les pièces au ministre des travaux publics, qui les communique aux préfets des départements traversés pour avoir leur avis et celui des ingénieurs en chef (art. 8).

Les chambres de commerce des départements traversés, ou, à leur défaut, les chambres consultatives des arts et métiers sont consultées (art. 9).

L'avis du conseil général des ponts et chaussées est demandé (art. 10).

Après l'accomplissement de ces diverses formalités, les pièces sont transmises au ministre de l'intérieur pour avoir son avis, notamment sur la répartition de la dépense et sur les moyens d'y subvenir (art. 11).

Cette longue procédure a déjà été suivie, dans toutes ses phases, relativement à plusieurs routes départementales dont l'achèvement était l'objet de contestations, mais jusqu'à ce jour aucun projet de loi destiné à les terminer, n'a encore été présenté aux assemblées législatives.

III. — Travaux de construction.

650. La législation antérieure à la loi du 10 mai 1838, comme nous avons déjà eu occasion de le dire, n'avait pas divisé les travaux départementaux d'une manière absolue, quant aux ressources à y appliquer, en *travaux neufs* et *travaux d'entretien*. Les uns et les autres pouvaient donc, jusqu'à un certain point, être exécutés au moyen des mêmes ressources, et lorsque les conseils généraux avaient assuré, sur les fonds du budget des dépenses variables, tous les services que l'on considérait comme obligatoires, il leur était loisible, si ce budget présentait des fonds libres, de les appliquer aux travaux neufs, notamment à ceux des routes départementales.

La loi du 10 mai 1838 ayant décidé que les travaux d'entretien des routes départementales, seuls, seraient considérés comme faisant partie des dépenses ordinaires et, comme tels, seuls admis à la première section du budget qui remplace l'ancien budget des dépenses variables, il s'ensuit que les travaux de construction de ces routes ne peuvent plus être inscrits qu'à la seconde section du budget, celle qui est alimentée par les centimes facultatifs. Mais, pour la plupart des départements, cette ressource est complétement insuffisante, et les conseils généraux doivent recourir à la création de ressources extraordinaires, ce qui exige le concours du pouvoir législatif. Nous nous référons, à cet égard, à ce que nous dirons plus bas, n° 692.

651. A ces moyens d'exécution, vient quelquefois se

joindre, pour des sommes plus ou moins considérables, le concours des communes intéressées à l'ouverture de la nouvelle voie de communication, mais ce concours est rare et la plupart du temps fort restreint. Sur 37,000 communes environ, que l'on compte en France, il en est plus de 30,000 qui sont obligées de s'imposer extraordinairement pour pourvoir à leurs dépenses ordinaires les plus urgentes; on conçoit que, dans cette situation des choses, les départements ont peu à attendre du concours des communes, concours qui ne peut, comme nous l'avons dit plus haut, n° 631, leur être imposé d'une manière obligatoire.

652. Quelquefois, les départements obtiennent aussi le concours des particuliers dont les propriétés sont situées à portée de la voie de communication à ouvrir, et qui savent apprécier l'accroissement de valeur qui résultera pour ces propriétés, d'une plus grande facilité des transports; mais ce concours est plus rare encore que celui des communes, et cette circonstance s'explique bien moins par une insuffisante appréciation des avantages que les propriétaires ont à espérer, que par l'extrême division de la propriété, qui permet, difficilement, les sacrifices volontaires un peu considérables.

653. Nous reviendrons, n° 670, sur l'acceptation et la réalisation des offres de concours faites, soit par des communes, soit par des particuliers; nous nous bornerons, ici, à dire que, pour l'ordre de la comptabilité, le montant de ces offres doit être inscrit, en recette et en dépense, à la seconde section du budget.

654. De ce que les ressources que les départements peuvent affecter à la construction des routes départementales sont purement facultatives, il s'ensuit que le conseil général a la libre disposition de ces ressources; il peut les répartir entre les routes en construction,

comme lui paraît le commander l'intérêt des localités, et le décret qui règle le budget ne peut modifier cette répartition, mais seulement mettre un *veto* à l'emploi des fonds, si cet emploi paraît contraire, soit aux véritables intérêts du département, soit aux principes de l'administration. Dans ce cas, le décret décide que les fonds resteront en réserve, pour que le conseil général délibère de nouveau sur leur emploi.

655. La dépense de l'acquisition des terrains nécessaires à l'établissement d'une route neuve est naturellement considérée comme une annexe de celle de construction; elle ne peut donc jamais être imputée sur les ressources de la première section du budget; elle doit l'être sur les ressources de la deuxième section ou sur celles de la troisième, selon que la route est construite avec le produit des centimes facultatifs ou au moyen de ressources extraordinaires. Les actes d'acquisition sont, en principe, sujets aux droits proportionnels d'enregistrement; nous nous référons, sur ce point, à ce que nous avons dit plus haut, n° 333.

IV. — **Travaux de grosses réparations.**

656. Lorsqu'une route livrée à une circulation un peu active ne reçoit pas, chaque année, la quantité de matériaux nécessaire pour réparer la détérioration progressive de la surface, l'épaisseur de la couche résistante qui constitue la chaussée empierrée diminue rapidement, et si cette insuffisance d'entretien dure quelques années, il devient nécessaire de faire à la route des travaux de grosses réparations.

Bien que les travaux de cette nature ne soient pas à faire chaque année, et que la dépense qu'ils occasionnent ne puisse, par conséquent, être appelée *dépense ordinaire*, comme cependant la nécessité de cette

dépense n'a pour cause que l'insuffisance de l'entretien ordinaire, il semble que, dans le classement des dépenses départementales, les travaux de grosses réparations des routes auraient pu être considérés comme une annexe de l'entretien et être admis à participer aux ressources de la première section du budget. Il n'en est rien, cependant, et comme la nomenclature portée à l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 ne comprend au nombre des dépenses ordinaires que l'*entretien* des routes départementales, il n'est pas possible d'admettre à la première section du budget, les travaux de grosses réparations. C'est ce que rappellent, chaque année, les instructions données par le ministre de l'intérieur à l'époque de la formation des budgets. (*V. Annexe n°* XLIX.)

Les travaux de grosses réparations ne peuvent donc être faits que sur les mêmes ressources que les travaux neufs, et ce que nous avons dit à l'occasion de ceux-ci, quant aux ressources qui peuvent y être affectées, est applicable aux travaux de grosses réparations.

V. — Rectification des routes départementales.

657. Les routes départementales anciennement construites, c'est-à-dire, celles dont la construction remonte à 25 ou 30 ans, ont été, très-souvent, établies dans des conditions de tracé et surtout de pente, qui ne peuvent plus être maintenues, en présence des besoins et des habitudes de la circulation actuelle. Quelquefois, ces routes présentent des rampes de 10, 12 et jusqu'à 15 centimètres par mètre, tandis qu'aujourd'hui, l'administration des ponts et chaussées a été obligée d'abaisser, pour les routes impériales, le maximum de pente que, longtemps, elle avait fixé à 5 centimètres par mètre.

Les conseils généraux reconnaissent donc, souvent, la nécessité de rectifier le tracé des anciennes routes dépar-

tementales, et, notamment, d'abaisser les rampes trop rapides. C'est un travail dont ils s'occupent, généralement, aussitôt que l'achèvement des routes neuves laisse à leur disposition les ressources nécessaires.

Et qu'on ne croie pas que ce soit par un amour excessif du progrès, qu'on ne croie pas que ce soit pour satisfaire des exigences mal justifiées, que les conseils généraux se déterminent à refaire des portions de routes déjà livrées à la circulation, et qui ne peuvent être reconstruites qu'au prix de sacrifices considérables. Ce serait ne pas avoir suivi la marche progressive des besoins de l'époque ; ce serait ne pas se rendre compte des avantages immenses qui résultent pour le commerce, pour le consommateur et pour le producteur, de la réduction de quelques centimètres dans l'inclinaison d'une rampe. Nous ne placerons pas ici, sur l'économie qui résulte dans les transports, par l'abaissement d'une rampe, des calculs qui ne seraient pas à leur place ; mais lorsque le Gouvernement fait, pour la rectification des pentes, sur les routes impériales, des dépenses aussi considérables que celles dont il a reconnu la nécessité, il n'est pas possible que des améliorations analogues ne soient pas apportées aux routes départementales anciennement construites. C'est une voie dans laquelle sont déjà entrés plusieurs départements, et dans laquelle les autres les suivront, indubitablement, lorsqu'ils auront terminé les routes qu'ils ont entreprises.

638. Les travaux de rectification des routes départementales et d'abaissement des rampes, ne peuvent, à aucun égard, être considérés comme des travaux d'entretien. Ce n'est donc que sur les ressources applicables aux travaux neufs qu'ils peuvent être effectués, et nous n'avons plus rien à dire sur la nature de ces ressources.

639. Quelquefois, et lorsque le département ne peut

pas, actuellement, subvenir à la dépense de rectification d'une rampe, il fait usage d'un moyen dont l'emploi a été autorisé, pour la première fois, par la loi de finances du 24 avril 1833 ; c'est la concession d'un droit de péage à percevoir sur toutes les voitures qui parcourront la rampe rectifiée. Pour arriver à cette concession, les travaux à faire doivent être définis par des plans, profils, devis et cahiers des charges qui sont soumis à la délibération du conseil général du département, conformément à l'article 4, n° 11, de la loi du 10 mai 1838. Ces documents, transmis à M. le ministre des travaux publics, sont soumis à l'examen du conseil général des ponts et chaussées, puis communiqués au ministre de l'intérieur. Lorque le résultat de cet examen est favorable, un projet de décret autorisant l'établissement d'un péage, est soumis au conseil d'État, aucune perception de cette nature ne pouvant être autorisée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Lorsque le décret est rendu, les travaux sont mis en adjudication, avec la condition que l'entrepreneur sera soldé de ses avances au moyen de la perception d'un droit de péage, déterminé par un tarif dont les taxes se percevront pendant un certain nombre d'années, le rabais portant sur la durée du péage.

660. Ce mode d'exécution des travaux, comme on voit, en reporte la dépense à la charge de ceux qui en profitent le plus immédiatement, au lieu de la faire supporter par tous les contribuables du département, et, considéré sous ce rapport, peut-être pourrait-il être regardé comme le système le plus équitable ; mais il ne faut pas perdre de vue que tout impôt mis sur le transport des denrées et des marchandises est, en définitive, payé par le consommateur. Faire faire des travaux de route par voie de concession de péage, ce n'est donc, jusqu'à un

certain point, que déplacer momentanément la dépense à faire, et la convertir en une avance ou un prêt fait par un entrepreneur, prêt dont il se rembourse, souvent avec usure, par le produit du péage, ce produit ne pouvant être exactement apprécié avant que la perception en ait été établie.

661. Au surplus, et sans doute en raison de la répugnance que montre généralement la population, en France, pour toute perception établie sur les voies de communication, ce n'est que dans un très-petit nombre de départements, deux ou trois au plus, que l'on a eu recours à la voie de la concession de péages pour rectifier des rampes sur les routes départementales, et il est à penser que ce système ne prendra pas, de longtemps, une grande extension.

VI. — Des travaux non subordonnés à l'approbation de l'administration centrale.

662. Pour terminer ce qui a rapport aux travaux neufs ou réputés tels, c'est-à-dire, ceux qui ne peuvent être considérés comme travaux d'entretien, nous avons à dire quelle est la surveillance que l'autorité supérieure s'est réservée sur la mise à exécution de ces travaux, et dans quelles limites a été successivement élargi le cercle dans lequel s'exerce l'action de l'autorité locale.

Sous l'empire du décret du 16 décembre 1811, les travaux de construction, de reconstruction et d'entretien des routes départementales devaient, aux termes de l'article 24, être projetés, les devis faits, discutés et approuvés, dans les formes et d'après les règles suivies pour les routes impériales; or, pour ces dernières, l'approbation de l'administration centrale était nécessaire, quelque minime que fût le chiffre de la dépense.

Ce ne fut que longtemps après, que l'administra centrale crut pouvoir déléguer aux préfets une partie ses attributions, et, encore, d'une manière bien restrei L'ordonnance du 10 mai 1829, applicable aux trav des routes départementales comme à ceux des rou impériales, porte, art, 6, que les projets de travaux ne et de grosses réparations pourront être approuvés imm diatement par le préfet, sur la proposition de l'ingénieur en chef, lorsque l'estimation n'excédera pas 5,000 fr. Cette limite fut ensuite élevée à 20,000 fr. par l'article 2 de l'ordonnance du 29 mai 1830, mais sous la réserve que les travaux n'exigeraient ni acquisitions de terrains ni changements dans la direction ou les alignements de la route. Telle est encore la règle suivie aujourd'hui.

663. Les conseils généraux ne sont pas nécessairement appelés à délibérer sur les projets d'exécution, plans et devis des travaux de construction des routes départementales. C'est ce qui résulte implicitement, sans doute, mais évidemment, de la rédaction des paragraphes 8 et 9 de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838. Le premier de ces paragraphes porte que les conseils généraux délibèrent *sur le classement et la direction des routes départementales;* le second dit que le conseil général délibère *sur les projets, plans et devis de* TOUS LES AUTRES TRAVAUX *exécutés sur les fonds du département.* De la comparaison de ces deux paragraphes, il résulte que les travaux des routes départementales sont exceptés de l'obligation générale imposée à l'administration pour tous *les autres travaux*. Le législateur a sans doute pensé que le conseil général, ayant eu, lors du classement des routes départementales, à examiner les avant-projets de ces routes, cela suffisait pour le mettre à portée d'apprécier et de voter la dépense de construction.

VII. — Déclassement des routes departementales.

664. Une route départementale peut cesser d'être utile, soit par l'effet de quelque changement survenu dans les habitudes du commerce, soit, et plus souvent, parce qu'il a été ouvert à la circulation une voie publique d'un parcours plus facile ou qui abrége les distances. Dans ce cas, il est évidemment dans les intérêts du département de déclasser une route dont l'entretien ne serait plus qu'une dépense sans utilité.

Aucune loi, aucune ordonnance réglementaire n'a déterminé quelles formes doivent être suivies pour faire prononcer le déclassement d'une route départementale. L'administration n'a cru pouvoir mieux suppléer à ce silence de la loi, qu'en faisant remplir, pour arriver au déclassement, la série des formalités qui précèdent le classement et que nous avons indiquées plus haut, n° 633; elle y ajoute même la précaution de faire délibérer les conseils municipaux des communes traversées par la route. Ces formalités suffisent, évidemment, pour faire reconnaître si le déclassement ne lésera aucun intérêt réel.

665. Lorsque le décret prononçant le déclassement est rendu, l'administration et le conseil général ont à examiner ce qu'il convient de faire de la route abandonnée. Le plus souvent, elle est remise aux communes dont elle traverse le territoire, pour être classée parmi les chemins vicinaux de ces communes; quelquefois, et après l'accomplissement des formalités voulues par la loi du 21 mai 1836, le conseil général la classe au nombre des chemins vicinaux de grande communication, et le département gagne, à cette transformation, toute la portion des frais d'entretien qui est mise à la charge des

communes, portion qui varie ordinairement des deux tiers aux trois quarts.

666. Si, au contraire, la route déclassée ne doit pas être placée parmi les chemins vicinaux de grande ou de petite communication, il y a lieu d'en aliéner le sol, soit au profit de l'État, soit au profit du département, selon que la route a été construite aux frais de l'un ou de l'autre; nous nous référons, sur ce point, à ce que nous avons dit plus haut, n° 284, relativement à la propriété du sol des routes départementales.

667. L'aliénation du sol d'une route départementale déclassée, peut rarement faire naître des difficultés, lorsque cette route n'est bordée que de propriétés rurales. Les propriétaires riverains sont appelés, alors, à profiter, s'il y a lieu, des dispositions de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, ainsi conçu :

Art. 4. Les portions de terrain dépendantes d'anciennes *routes* ou chemins, et devenues inutiles par suite de changements de tracés ou d'ouverture d'une route royale ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires du terrain sur lequel les parties des routes nouvelles devront être établies.

Si, en raison de la disposition des lieux, cet article ne peut recevoir son application, les propriétaires riverains de la route départementale abandonnée doivent être admis à devenir acquéreurs, chacun en droit soi, des parcelles de cette route, ainsi que cela se pratique pour le sol des routes impériales abandonnées, en vertu de l'article 3 de la loi du 24 mai 1842, que nous avons rapportée plus haut, n° 645.

668. Mais lorsqu'une route abandonnée est bordée par des propriétés bâties, des oppositions à l'aliénation doivent presque toujours surgir, pour la conservation des droits de passage, de vue et d'égout, que les propriétaires peu-

vent avoir acquis sur la route, pendant qu'elle était voie publique.

La question de savoir si les propriétaires riverains d'une voie publique peuvent prétendre à de semblables droits de servitude, a été longtemps controversée. Des auteurs, dont le nom fait autorité, ont soutenu que les voies publiques ne pouvaient en être grevées, et ils se sont appuyés du principe général qu'on ne prescrit point à l'égard des choses du domaine public, qui ne sont pas dans le commerce.

Quelque respect que mérite ce principe, il faut reconnaître que son application rigoureuse aux propriétaires riverains des voies publiques, serait peu compatible avec les règles de l'équité. Un propriétaire riverain d'une route construit une maison; il prend naturellement, et sans avoir besoin d'autorisation, vue et passage sur cette route. Est-il possible, après de longues années, peut-être, et parce qu'il plaît à l'autorité de déclasser la route, est-il possible de priver ce propriétaire des droits de vue et de passage dont la jouissance a seule pu le déterminer à construire?

Au surplus, cette question a été débattue, dans ces derniers temps, non plus seulement en théorie et comme point de doctrine; elle a été discutée dans le sein des chambres, à l'occasion de la loi précitée du 24 mai 1842, et qui est relative aux portions de routes délaissées. Le ministre des travaux publics maintenait que les propriétaires riverains des voies publiques peuvent, sans doute, jouir de tous les avantages de leur position, et, par conséquent, prendre vue et passage sur ces voies publiques, tant qu'elles subsistent, mais qu'il n'en résulte aucun droit pour ces propriétaires, au moment où la route est supprimée; qu'en un mot, il n'y a pas de principe plus vrai, plus incontestable, que celui qui empêche de

prescrire, non-seulement la propriété, mais une servitude quelconque, sur une portion du domaine public, tant que l'affectation à des usages publics subsiste ; c'est là, selon lui, un principe conservateur de la portion la plus précieuse de la fortune publique, à laquelle il faut bien se garder de porter atteinte.

Après une fort longue discussion sur ce point spécial de la question, après la présentation successive de divers amendements, qui, tous, tendaient à assurer aux propriétaires riverains la continuation de la jouissance des droits de vue, de passage et autres, l'article 2 de la loi fut adopté én ces termes :

Art. 3. Au cas où ce classement ne serait pas ordonné, les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner.

Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder 5 mètres.

Il était difficile, ce nous semble, de reconnaître d'une manière plus formelle l'obligation, pour le Gouvernement, de conserver aux propriétaires riverains d'une route abandonnée, les droits de vue, de passage et autres, dont ils ont joui pendant l'existence de cette route. Il n'y a aucun motif pour que les mêmes règles ne soient pas appliquées, en cas de suppression et d'aliénation d'une route départementale, et nous avons lieu de croire que, déjà, elles l'ont été en plusieurs circonstances.

La reconnaissance des droits acquis par des riverains, sur les routes le long desquelles sont situées leurs propriétés, résulte également de plusieurs ordonnances royales rendues en matière contentieuse, et qui ont accordé des indemnités à des propriétaires, pour trouble

dans la jouissance de ces droits. Nous citerons, parce qu'elle s'applique à une route départementale, l'ordonnance du 19 mars 1845 (*Tendret*).

Par suite de l'abaissement d'une rampe sur une route départementale, le sol, en face d'une maison, se trouvait abaissé d'environ deux mètres, ce qui ne permettait plus, ou, au moins, rendait très-difficile, l'accès de cette maison. La demande en indemnité du propriétaire fut accueillie par le conseil de préfecture qui, par un arrêté préparatoire, ordonna une expertise pour reconnaître si les travaux avaient réellement occasionné un dommage et, en cas d'affirmative, quels seraient les travaux à exécuter pour réparer ce dommage, ou le montant de l'indemnité à accorder. Le ministre des travaux publics crut devoir se pourvoir contre cet arrêté, attendu qu'il tendait à reconnaître aux riverains un droit à indemnité pour la perte ou la diminution des facilités d'accès dont ils jouissaient; or, dans l'opinion du ministre, aucune servitude ne pouvait être acquise sur les routes par les propriétaires riverains, et ce serait à ceux-ci qu'il incomberait de faire, à leurs frais, les travaux nécessaires pour rétablir l'accès de leurs propriétés. Cette doctrine n'a pas été admise par le conseil d'État, et l'ordonnance intervenue est ainsi conçue :

« Vu la loi du 28 pluviôse an VIII : vu la loi du 16 septembre 1807 ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que les travaux exécutés sur la route départementale n° 5, ont causé à la propriété du sieur Tendret un dommage direct et matériel ; que, dès lors, c'est avec raison que le conseil de préfecture de l'Ain a ordonné une expertise contradictoire, à l'effet d'apprécier ledit dommage. — Art. 1er. Les conclusions de notre ministre des travaux publics sont rejetées.

Cette ordonnance est, évidemment, l'application du principe qui a dicté la disposition introduite dans l'article 2, ci-dessus rapporté, de la loi du 24 mai 1842.

viii. — Des routes stratégiques.

669. Nous ne terminerons pas ce qui a rapport aux routes départementales, sans dire quelques mots de voies de communication toutes spéciales, ouvertes dans quelques-uns des départements de l'Ouest après la révolution de 1830, et principalement comme moyen de maintenir l'ordre et la paix dans ces contrées, si souvent agitées par les passions politiques; il s'agit des *routes stratégiques*, dont le nom seul indique la destination principale.

Aux termes de la loi du 27 juin 1833, art. 6 à 10, ces routes durent être construites aux frais du trésor; mais aussitôt après l'achèvement de chacune d'elles, la dépense de leur entretien devait être supportée concurremment par les communes, les départements et le trésor, dans des proportions arrêtées par des règlements d'administration publique, après avoir entendu les conseils municipaux et les conseils généraux des départements. Plus tard, et par une loi du 1er avril 1837, les communes ont été exonérées de tout concours dans cette dépense, et il a été décidé que les frais d'entretien des routes stratégiques seraient supportés, savoir, les deux tiers par l'État et un tiers par les départements. Cette disposition s'exécute encore, mais le moment arrivera, sans doute, où les départements n'auront plus à concourir à la dépense d'entretien de routes qui ont été conçues et tracées dans un intérêt tout gouvernemental et qui sont pour l'agriculture et le commerce, d'une utilité relativement assez faible. Sept départements seulement sont traversés par des routes stratégiques.

§ 5. — *Des offres de concours dans la dépense des travaux départementaux (art. 4, n° 10, de la loi).*

670. Les travaux que font faire les départements

peuvent, outre leur intérêt départemental, présenter encore un avantage direct, soit à des communes, soit même à des particuliers. Dans ce cas, et pour déterminer l'adoption du projet, ou encore pour en hâter l'exécution, ces communes ou ces particuliers offrent de concourir à la dépense. C'est, le plus souvent, en vue de l'ouverture de routes départementales que sont faites ces offres.

Aux termes de l'article 4, nº 10, de la loi du 10 mai 1838, les conseils généraux doivent être appelés à délibérer sur ces offres, et on conçoit la nécessité de leur intervention à cet égard.

Les offres de concours que font des communes ou des particuliers sont quelquefois sans conditions, mais, le plus souvent, il y est réservé des conditions, soit sur la direction de la route, soit sur le temps dans lequel elle doit être exécutée. De l'acceptation de ces offres peuvent donc naître, pour le département, des obligations pour lesquelles l'adhésion préalable du conseil général est indispensable.

671. Nous ferons remarquer, ici, qu'en s'occupant des offres de concours qui peuvent être faites pour des travaux départementaux, le législateur n'a certainement eu en vue que des dons gratuits, soit en argent, soit en terrains ou en matériaux, mais qu'il n'a nullement entendu parler d'une autre nature d'offres qui se font quelquefois, celles *d'avances de fonds* à charge de remboursement. Ces avances de fonds, quel que soit le délai accordé pour le remboursement, qu'elles aient lieu avec ou sans intérêt, ne sont pas autre chose qu'un prêt fait au département; or, aux termes de l'article 34 de la loi, les départements ne peuvent emprunter, sans l'autorisation du pouvoir législatif. Les préfets compromettraient donc gravement leur responsabilité s'ils acceptaient de semblables offres. C'est ce que le ministre de l'intérieur

leur a rappelé par une circulaire du 10 septembre 1840. (*Voir Annexe n° XIX.*)

672. Si le conseil général juge que les offres faites ne peuvent être acceptées, tout est terminé, et l'autorité administrative ne pourrait, ici, substituer son consentement à celui du conseil général. Si, au contraire, le conseil général délibère que les offres doivent être acceptées, la délibération n'est valable et exécutoire qu'après qu'elle a été approuvée, aux termes de l'article 5 de la loi. Cette approbation était réservée au ministre de l'intérieur, pour les travaux d'une certaine importance ; elle peut, aujourd'hui, être donnée par les préfets, en vertu du décret législatif du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative. (*V. Annexe n°* XXXVIII).

L'acceptation doit être déclarée, soit par l'approbation donnée aux délibérations des conseils municipaux, soit par la mention faite au bas des offres ou souscriptions des particuliers; cette formalité est nécessaire pour rendre ces actes obligatoires.

673. Lorsque les offres faites n'ont pas été réalisées avant ou pendant l'exécution des travaux, des difficultés se présentent quelquefois pour obtenir cette réalisation. Quelquefois aussi des contestations s'élèvent sur l'accomplissement des conditions mises à ces offres et l'autorité se voit alors contrainte de poursuivre l'accomplissement des engagements pris à son égard.

674. Pendant longtemps, l'administration centrale avait considéré les offres de concours, faites en vue de travaux, comme des engagements civils, dont la réalisation ne pouvait, en cas de refus, être poursuivie que devant les tribunaux ordinaires. Le conseil d'État a tracé récemment, sur ce point, des règles différentes que nous devons faire connaître.

Des particuliers avaient offert des fonds pour concou-

rir aux travaux d'une route royale, sous certaines conditions relatives au tracé de cette route. Les travaux terminés, les souscripteurs refusèrent d'accomplir leurs engagements, prétendant que les conditions qu'ils avaient mises à leur concours n'avaient pas été remplies. Le préfet assigna les souscripteurs devant le tribunal civil, où sa demande fut repoussée. En appel devant la cour royale, le préfet éleva le conflit, sur lequel est intervenu, le 20 avril 1839, l'ordonnance suivante (*préfet du Cher c. de Mont-Saulnin et consorts*) :

Vu les lois des 16 fructidor an III, 14 floréal an XI et 16 septembre 1807; le décret du 16 décembre 1811;

Considérant que la soumission du 15 mars 1833 et l'arrêté du préfet du Cher du 9 avril suivant, qui l'accepte au nom de l'État, constituent un contrat administratif ayant pour objet de régler la part pour laquelle des propriétaires contribueraient à des dépenses effectuées par l'État, et dont leurs propriétés étaient dans le cas de profiter; que la contestation appuyée sur l'exécution desdits actes rendait nécessaire leur interprétation et l'appréciation des faits administratifs qui les ont motivés et suivis; que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, ladite contestation était exclusivement de la compétence de l'autorité administrative. — Art. 1er. L'arrêté de conflit ci-dessus visé est confirmé.

La contestation ayant été, en conséquence de cette ordonnance, portée devant le conseil de préfecture, les souscripteurs y furent condamnés, et sur leur pourvoi devant le roi, en son conseil d'État, est intervenue, le 30 juin 1842, une nouvelle ordonnance (*de Mont-Saulnin*), ainsi conçue :

Vu le décret du 16 décembre 1811; vu les lois du 8 mars 1810, art. 2, 3 et 10, et du 7 juillet 1833;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les offres faites à l'État, pour l'exécution de la route royale de Bourges à Nevers, par les sociétaires de La Guerche, dans l'acte du 15 mars 1833, avaient pour but de faire rejeter un projet de route se dirigeant par Givry et de faire passer la route par La Guerche et le Bec-d'Allier; considérant que le point où la route, aujourd'hui exécutée, aboutit sur l'Allier, est

compris sous cette dernière indication, et que ladite route passe à La Guerche ; qu'ainsi, elle suit la direction indiquée dans l'acte du 15 mars 1833, par opposition à la direction par Givry, et que, dès lors, le vicomte de Mont-Saulnin n'est pas fondé à refuser d'exécuter l'engagement solidaire par lui contracté dans ledit acte. — Art. 1er. La requête du vicomte de Mont-Saulnin est rejetée.

Il s'agit, à la vérité, dans ces deux ordonnances, de souscriptions faites en vue des travaux d'une route royale, mais on sait que les travaux des routes départementales sont également considérés comme travaux publics. La jurisprudence qui résulte de ces ordonnances doit donc trouver son application, aux difficultés de cette nature, relativement à des offres de concours pour des routes départementales ; c'est ce qui résulte clairement d'un avis du comité de l'intérieur du conseil d'État, en date du 21 mars 1843, ainsi conçu :

Les membres du conseil d'État composant le comité de l'intérieur et de l'instruction publique, qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur, ont pris connaissance d'un rapport et d'un projet d'ordonnance ayant pour objet d'autoriser le préfet de l'Oise, agissant au nom du département, à poursuivre en payement du montant de leurs souscriptions les habitants de la commune de Carlepont qui refuseraient de remplir les engagements par eux pris de contribuer à la dépense d'établissement de la route départementale n° 15 ; vu l'engagement souscrit par des habitants de la commune de Carlepont de concourir à la confection de la route départementale n° 15 ; la délibération du conseil général du département de l'Oise, en date du 10 septembre 1842, portant acceptation des souscriptions des habitants de Carlepont et autorisation au préfet de poursuivre le recouvrement desdites souscriptions ; la réclamation des habitants de Carlepont, souscripteurs desdits engagements ; l'ordonnance du roi du 20 avril 1839, qui a confirmé l'arrêté pris par le préfet du Cher, le 2 mars 1839, dans une instance pendante devant la cour royale de Bourges, entre le sieur de Mont-Saulnin, d'une part, et le préfet, représentant l'État, d'autre part ; vu le décret du 16 décembre 1811 ;

Considérant que l'ordonnance susvisée du 20 avril 1839, a établi que l'engagement pris par le sieur de Mont-Saulnin, de contribuer aux frais d'exécution d'une route royale constituait un contrat administratif dont l'appréciation et l'exécution étaient exclusivement de la compétence de l'autorité administrative ; que l'engagement des habi-

tants de Carlepont est absolument de la même nature que celui du sieur de Mont-Saulnin, puisque les lois sur la matière, et notamment celle du 16 décembre 1811, ont rendu applicables aux routes départementales les dispositions applicables aux routes royales; que, dès lors, ce n'est pas devant les tribunaux ordinaires, mais devant la juridiction administrative, que doit être poursuivi le recouvrement des sommes souscrites par les habitants de Carlepont; qu'il n'est nul besoin de donner autorisation au préfet de l'Oise à cet effet; sont d'avis qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet d'ordonnance renvoyé au comité de l'intérieur.

Plus récemment, les mêmes principes ont été consacrés par une ordonnance royale du 7 décembre 1844 (*souscripteurs du pont de Domme c. département de la Dordogne*), ainsi conçue :

Vu les lois des 16 fructidor an III, 14 floréal an XI, et 16 septembre 1807; le décret du 16 décembre 1811;

Considérant que l'action portée devant le tribunal de l'arrondissement de Sarlat, par les souscripteurs du pont de Domme, a pour objet de faire annuler les contraintes décernées contre eux, en vertu d'un arrêté du préfet de la Dordogne, pour l'exécution des engagements par eux souscrits et acceptés par ledit préfet au nom du département; considérant que les engagements dont il s'agit constituent des engagements administratifs; que la contestation actuellement pendante devant le tribunal civil de Sarlat, rend nécessaire leur interprétation et l'appréciation des faits administratifs qui les ont motivés et suivis; que, dès lors, aux termes des lois susvisées, cette contestation est de la compétence de l'autorité administrative. — Art. 1er. L'arrêté de conflit pris le 12 août 1844, par le préfet de la Dordogne, est confirmé.

Des ordonnances et de l'avis que nous venons de rapporter, il résulte que si, pour obliger des souscripteurs à tenir les engagements qu'ils ont contractés, des poursuites deviennent nécessaires, ce n'est pas devant les tribunaux civils qu'elles doivent être intentées, mais bien par la voie administrative. Le préfet doit, en exécution de l'article 22 de la loi du 10 mai 1838, dresser les rôles et états de produits et les rendre exécutoires; le receveur général fait alors les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits, et si les souscripteurs croient de-

voir former opposition aux poursuites, c'est devant le conseil de préfecture qu'ils doivent porter cette opposition, sauf recours au conseil d'État.

675. S'il s'agissait d'engagements pris, non par des particuliers, mais par une commune, et que celle-ci refusât de remplir ses engagements, il devrait être procédé dans les formes prescrites par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale; c'est celle qu'a indiquée un avis du comité de l'intérieur du conseil d'État, du 8 juin 1843, ainsi conçu :

Les membres du conseil d'État composant le comité de l'intérieur et de l'instruction publique, qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur, ont pris connaissance d'un rapport et d'un projet d'ordonnance tendant à autoriser le préfet de la Haute-Marne à poursuivre judiciairement la commune de La Ferté-sur-Amance, à l'effet d'obtenir de cette commune le remboursement d'une somme de 1,604 fr. 30 c. qu'elle doit au département, pour avances qu'il a faites, à fin de payement d'une partie des dépenses de construction de la route départementale n° 9; vu les pièces du dossier, les articles 30 et 39 de la loi du 18 juillet 1837;

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'une dette reconnue par la commune, ainsi qu'il résulte des lettres et des délibérations ci-dessus visées, du maire et du conseil municipal de La Ferté; qu'il s'agit d'une dette exigible, puisque les délais fixés pour son acquittement, par la commune elle-même, sont depuis longtemps expirés; qu'il s'agit d'une dette liquide, puisque la quantité de matériaux fournis et à fournir a été constatée par les ingénieurs et par le maire de La Ferté, et que la valeur de ces matériaux a été déterminée par une adjudication publique; que les prétentions, plus ou moins fondées, postérieurement élevées par la commune, à l'égard du département, ne constituent pas, de la part de ce dernier, une dette également claire et liquide, qui puisse être opposée en compensation par la commune et la dispenser d'acquitter, actuellement, une dette ancienne et non contestée; considérant, d'ailleurs, qu'il s'agit, dans l'espèce, de l'exécution d'engagements administratifs contractés par une commune pour la construction d'une route départementale, et que les contestations qui peuvent s'élever, à l'occasion d'engagements de cette nature, ne sont pas de la compétence de l'autorité judiciaire; sont d'avis : 1° qu'il n'y a pas lieu d'approuver le projet d'ordonnance soumis à leur examen; 2° que le préfet de la Haute-Marne, en conseil de préfecture, doit prendre un arrêté pour inscrire d'office, au budget de la commune,

la somme de 1,604 fr. 30 c., valeur de 857 mètres de matériaux bruts, restant dus sur les 3,000 mètres qu'elle s'était engagée à fournir pour la construction de la route départementale n° 9.

676. Dans le cas où l'engagement pris par une commune ne constituerait pas, comme dans l'espèce dont il s'agit ici, une dette claire et liquide, et si la commune contestait, soit le principe, soit la quotité de la dette, ce serait devant le conseil de préfecture qu'elle devrait se pourvoir, sauf recours au conseil d'État, et la décision définitive intervenue formerait le titre d'après lequel le préfet inscrirait, d'office, au budget de la commune, la somme à recouvrer.

677. Lorsque le montant des offres de concours faites, soit par des communes, soit par des particuliers, a été recouvré, c'est à la deuxième section du budget départemental qu'il doit figurer en recette et en dépense, pour la partie qui doit être recouvrée dans l'exercice auquel appartient le budget.

§ 6.—*Du concours obligatoire des communes dans les travaux départementaux* (*art.* 4, *n°* 13, *et art.* 35 *de la loi*).

678. Nous verrons, ci-après, n° 685, que les départements peuvent, parfois, être appelés à contribuer à la dépense de travaux exécutés par l'État. La loi du 16 septembre 1807 a également posé le principe que, lorsque des travaux faits par un département intéressent, d'une manière spéciale, quelques communes, celles-ci peuvent être appelées à concourir à la dépense. L'article 29 de la loi précitée est ainsi conçu :

Art. 29. Lorsqu'il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage, à l'ouverture ou à l'entretien de grandes routes d'un intérêt local, à la construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes ou sur des chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, les arrondissements les plus intéressés dans une autre, les communes les plus in-

téressées d'une manière encore différente, le tout selon le degré d'utilité respective.

Le Gouvernement ne fournira de fonds, dans ce cas, que lorsqu'il le jugera convenable; les proportions des diverses contributions seront réglées par des lois spéciales.

679. La loi du 10 mai 1838 a considéré ce principe comme toujours subsistant, et par son article 4, n° 13, elle a appelé le conseil général à délibérer *sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes.*

L'application de ces dispositions devient et deviendra probablement chaque jour plus rare, au moins comme mesure coërcitive à l'égard des communes. Nous avons fait connaître plus haut, n° 631, un avis du conseil d'État, du 15 mai 1844, d'après lequel les communes ne peuvent plus être appelées, d'une manière obligatoire, à contribuer aux dépenses, soit de construction, soit d'entretien, des routes départementales, et ce sont cependant là les travaux qui pourraient, le plus fréquemment, motiver un appel au concours des communes. D'ailleurs, la situation financière de la presque totalité des communes permet difficilement que des sacrifices leur soient *imposés;* leur concours volontaire, lorsque leur situation leur permet de l'accorder, est aujourd'hui tout ce qui peut être espéré.

680. Si pourtant un département croyait devoir insister pour qu'il fût fait application de l'article 29 de la loi du 16 septembre 1807, et que le Gouvernement reconnût qu'il doit être donné suite à cette demande, il ne serait plus nécessaire, comme le portait cet article, de faire fixer la part contributive des communes par une loi spéciale. Cette disposition se trouve modifiée par l'article 35 de la loi du 10 mai 1838 ainsi conçu :

Art. 35. En cas de désaccord sur la répartition de la dépense de

travaux intéressant à la fois le département et les communes, il est statué par ordonnance du roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus.

Il n'est pas à notre connaissance que cette disposition de la loi de 1838 ait encore été appliquée, et nous pensons que l'occasion de l'appliquer se présentera rarement.

681. Nous répéterons ici ce que nous avons déjà dit plusieurs fois, c'est que les arrondissements ne peuvent plus être considérés comme privativement intéressés aux travaux faits par un département, et qu'aucune imposition ne peut être, à ce titre, assise sur un arrondissement, spécialement.

§ 7.—*De l'exécution des travaux départementaux par voie de concession de péages* (*art.* 4, *n°* 11, *et art.* 10, *n°* 8, *de la loi*).

682. Les travaux que font faire les départements, sont généralement exécutés par l'intermédiaire d'entrepreneurs, qui se chargent de les exécuter à prix convenu, soit par les chances d'une adjudication au rabais, soit par un marché de gré à gré. Nous avons dit plus haut, n° 609, à l'occasion des travaux de construction des édifices départementaux, dans quel cas l'un ou l'autre de ces moyens peut ou doit être employé. Les mêmes règles s'appliquent aux travaux des routes départementales.

683. Mais dans certains cas rares, et tout à fait exceptionnels, les départements peuvent user d'un mode d'exécution qui les dispense de faire la dépense effective qu'exigerait ces travaux; c'est de les concéder à des particuliers, à des compagnies ou à des associations, qui se chargent de les exécuter à leurs frais, sous la condition d'être remboursés de leurs avances, en capital et intérêts, par des taxes à percevoir sur ceux qui profitent im-

médiatement de ces travaux; en d'autres termes, c'est l'exécution par voie de concession de péages.

L'article 10, n° 8, de la loi du 10 mai 1838, range, en effet, au nombre des recettes des départements, *le produit des droits de péage autorisés pa rle Gouvernement au profit du département*. D'un autre côté, les lois annuelles de finances contiennent toujours un article qui autorise *la perception des droits de péage qui seraient établis, conformément à la loi du 14 floréal an* XI (*4 mai* 1802), *pour concourir à la construction ou à la réparation des ponts, écluses ou ouvrages d'art à la charge de l'État, des départements ou des communes, et pour correction de rampes sur les routes impériales ou départementales.* Dans cette énumération, la construction ou réparation de ponts et les rectifications de rampes sur les routes départementales sont les seuls travaux faits par les départements, qui puissent donner lieu à l'établissement d'un péage; ce sont donc les seuls qui, en fait, rentrent dans le cas prévu par l'article 10, n° 8, de la loi du 10 mai 1838.

684. Nous avons dit plus haut, n° 659, comment il doit être procédé pour arriver à l'obtention du décret nécessaire pour établir et concéder un droit de péage sur les portions de routes dont les rampes doivent être rectifiées. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet; nous nous bornerons à dire que les mêmes règles sont applicables à la construction ou à la réparation de ponts que les départements voudraient également faire faire, d'après ce système.

§ 8. — *Du concours des départements dans les travaux de l'État (art. 4, n° 12, de la loi).*

685. L'article 28 de la loi du 16 septembre 1807 a posé en principe, que lorsque des travaux faits par

l'État présenteraient, pour un ou plusieurs départements, un intérêt spécial, ces départements pourraient être appelés à contribuer à la dépense des travaux; cet article est ainsi conçu :

Art. 28. Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements, seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux par voie de centimes additionnels aux contributions, et ce, dans les proportions qui seront déterminées par des lois spéciales.

Ces contributions ne pourront s'élever au delà de la moitié de la dépense; le Gouvernement fournira l'excédant.

686. Cet article, comme on voit, n'indiquait pas que les conseils généraux dussent être entendus sur la fixation du contingent des départements. Ce n'était, sans doute, qu'une omission qui était réparée, en fait, lorsqu'il y avait lieu d'appliquer la loi de 1807; mais cette omission devait être réparée, en droit, et elle l'a été par l'article 4, nº 12, de la loi du 10 mai 1838, portant que *le conseil général délibère sur la part contributive à imposer au département pour la dépense des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département.*

Cette disposition serait, au besoin, la confirmation du principe posé dans l'article 28 précité de la loi du 16 septembre 1807. L'application en est assez rare, au moins comme mesure coërcitive, et les lois spéciales, en petit nombre, qui ont été rendues pour appeler des départements à prendre part à des travaux de routes ou de canaux exécutés par l'État, n'ont fait, en général, que consacrer l'acceptation des offres de concours faites par les départements intéressés à ces travaux.

687. Nous devons, en terminant, faire remarquer que la loi de 1807 admettait que des *arrondissements*

pourraient être imposés privativement, à titre de concours dans les travaux qui les intéresseraient. Nous avons eu occasion de dire, ailleurs, que, d'après le système de dépenses établi par la loi du 10 mai 1838, les arrondissements ne pouvaient plus être imposés, spécialement. Cette partie de l'article 28 de la loi du 16 septembre 1807 doit donc être considérée comme abrogée.

§ 9. — *Des caisses de retraite en faveur des employés des services départementaux (art. 4, nº 44, de la loi).*

688. Les employés des préfectures et des sous-préfectures ne sont point rémunérés directement par l'État; leur traitement est payé sur le fonds dit d'*abonnement*, qui est mis à la disposition de chaque préfet pour couvrir les frais de bureau, de tournées et autres dépenses accidentelles à sa charge. Il s'ensuit que ces employés ne sont pas réputés *employés de l'État*, qu'ils sont considérés comme les employés des préfets et sous-préfets, et que leurs services ne leur donnent pas droit à obtenir une pension sur les fonds du trésor public.

Nous n'avons pas à examiner si cet état de choses est le meilleur, non pas pour les employés des préfectures et des sous-préfectures, mais pour le service administratif et pour la bonne expédition des affaires; c'est là une question depuis longtemps controversée, mais qui, jusqu'à présent, a toujours été résolue par le maintien des règles existantes.

Pendant longues années, ces hommes laborieux et instruits, dont les services sont si utiles et si bien appréciés, restèrent donc exposés à rencontrer, à la fin de leur laborieuse carrière, le besoin et les souffrances. On comprit enfin ce qu'il y avait d'injuste et même d'impolitique, dans cet abandon d'une classe nombreuse d'employés, et en

1822, le Gouvernement s'occupa d'assurer et d'améliorer leur sort, et dans le présent et pour l'avenir.

689. Une ordonnance du 1er mai 1822 divisa en deux portions le fonds d'abonnement des préfectures et des sous-préfectures et régla que, dans les préfectures, les deux tiers de ce fonds demeureraient destinés, sous la dénomination spéciale de *frais de bureau*, au paiement des employés et gens de service dont se composent les bureaux; pour les sous-préfectures, la portion du fonds d'abonnement à affecter à cette même destination, fut fixée à la moitié.

Cette ordonnance avait écarté le principal obstacle qui s'était opposé, jusque-là, à l'établissement des caisses de retraite. Par une circulaire du 1er mai 1823, le ministre de l'intérieur posa les bases de cette création et invita les préfets à provoquer, sur cette matière, les vœux et les délibérations des conseils généraux. Le ministre s'exprimait en ces termes :

La caisse sera formée : 1° du produit d'une retenue qui sera faite sur les deux tiers de l'abonnement des préfets destinés au payement du traitement de leurs employés ; 2° des sommes que les conseils généraux voteront pendant un certain nombre d'années, pour représenter les services passés sur lesquels il n'a pas été exercé de retenues.

Les conditions, pour être admis à la pension, seront d'avoir 60 ans d'âge et 30 années de services, dont dix ans au moins dans une préfecture, à moins d'infirmités constatées ou de réforme pour cause de suppression d'emploi : dans ces deux cas, la pension pourra être accordée après dix ans de services dans une préfecture, et si l'employé a 40 ans révolus.

Les veuves ou orphelins auront droit à une pension, lorsque le mari ou le père se trouvait, à l'époque de son décès, avoir une pension sur le fonds de retenues, ou remplissait les conditions exigées pour en obtenir une.

Il ne me paraît pas possible de comprendre les employés des sous-préfectures dans ce système de retraite, mais on comptera aux employés des préfectures les services qu'ils auront pu rendre antérieurement dans les bureaux des sous-préfets.

Les conseils généraux devront verser à la caisse, jusqu'à ce qu'elle

puisse se suffire à elle-même, une somme pour former un premier fonds et représenter les services passés. Les fonds de retenue et les sommes votées par les conseils généraux seront, à mesure des recettes, versées à la Caisse des dépôts et consignations, qui sera chargée du payement des pensions.

Tous les ans, la situation de la caisse des retraites, l'état des demandes de pensions, et celui des pensions accordées pendant l'année, seront mis sous les yeux du conseil général.

Les intérêts de l'administration étaient trop bien d'accord avec les principes de la justice et de l'humanité, pour que les conseils généraux n'entrassent pas avec empressement dans la voie qui leur était indiquée ; aussi, dès les premières années qui suivirent l'appel fait à leur concours, un grand nombre de caisses de retraites furent-elles fondées et dotées avec générosité.

690. La loi du 10 mai 1838 a, en quelque sorte, reconnu et consacré de nouveau cette utile institution ; elle en a même étendu les bienfaits en appelant, par son article 4, nº 14, les conseils généraux à délibérer *sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures.*

Différentes modifications, toutes favorables à la classe d'hommes si recommandables qui nous occupe, ont été apportées aux bases de l'organisation des caisses de retraite, posées par la circulaire du 1er mai 1823. Ainsi, l'ordonnance du 25 octobre 1839 a élevé, aux sept dixièmes, la portion du fonds d'abonnement que les préfets sont tenus de consacrer aux traitements des employés et gens de service, et qui n'était que des deux tiers ; les employés des sous-préfectures, ou au moins le principal employé de chaque sous-préfecture, ont été, dans presque tous les départements, déclarés admissibles aux bénéfices de la caisse de retraite ; le même avantage a été accordé, presque partout, aux archivistes des

préfectures, bien qu'ils soient rétribués, non point sur le fonds d'abonnement des préfets, mais sur des crédits spéciaux ouverts au budget départemental ; enfin, il a été étendu de même aux agents voyers, dont le traitement est imputé sur les fonds affectés aux travaux des chemins vicinaux.

Toutes les classes d'employés attachés au service départemental, peuvent donc espérer, aujourd'hui, de recevoir, à la fin de leur carrière, une rémunération à peu près égale à celle à laquelle ont droit les employés de l'État. La liquidation des pensions s'opère par un décret rendu sur la proposition du préfet, l'avis du conseil général, celui du conseil d'État et sur le rapport du ministre de l'intérieur.

691. D'après les renseignements fournis par la caisse des dépôts et consignations, pour l'année 1853, il existait alors 82 caisses de retraite, qui possédaient, ensemble, 428,220 fr. de rente. Le montant des retenues faites en 1853, sur les traitements des employés, est de 248,760 f., et les pensions servies, pendant les mêmes années, se sont élevées à 284,377 fr.

SECTION V.

DES DÉPENSES EXTRAORDINAIRES ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR.

(ART. 3 ET 4, § 1er, ART. 19, 33 ET 34 DE LA LOI.)

692. Il n'est presque aucun département, disons plus exactement, il n'est aucun département, où le produit des centimes facultatifs puisse suffire aux grands travaux que réclament, soit les services départementaux proprement dits, soit les intérêts des localités. Ici, il est nécessaire de construire ou d'acquérir des édifices pour y placer les services judiciaires, les prisons, la gendarmerie ou les asiles d'aliénés ; ailleurs, il faut créer des routes nou-

velles qui ouvrent l'accès des lieux de marché aux contrées laissées jusqu'alors sans débouchés. Il s'agit souvent, pour satisfaire à ces besoins, de dépenses qui se comptent par millions, et ce ne sont pas les centimes facultatifs, déjà chargés de tant de dépenses urgentes, qui peuvent fournir à celles-là.

Les conseils généraux sont donc obligés, dans ce cas, de recourir à la création de ressources extraordinaires, et, sous la législation antérieure à 1838, comme nous l'avons vu, n° 216, le montant de ces ressources était inscrit au budget des centimes facultatifs, cumulativement avec le produit de ces centimes. Il en résultait que le produit des ressources extraordinaires pouvait, quelquefois, n'être pas intégralement appliqué aux dépenses en vue desquelles leur création avait été autorisée par le pouvoir législatif, et c'était là, il faut le reconnaître, un abus véritable.

C'est pour en rendre le retour impossible, que l'article 19 de la loi du 10 mai 1838, a dit : « Des sections « particulières comprennent les dépenses imputées sur « des centimes spéciaux ou extraordinaires. Aucune dé- « pense ne peut y être imputée que sur les centimes « destinés par la loi à y pourvoir. » La troisième section du budget a été ouverte, en exécution de cette disposition de la loi, et elle est destinée aux dépenses d'utilité départementale pour lesquelles, en raison de l'insuffisance des centimes facultatifs, il faut créer des ressources extraordinaires.

693. Il importe, on le comprend, que les conseils généraux n'aient recours à la création de ressources extraordinaires, qu'en vue de travaux d'une utilité réelle, ou plutôt, d'une indispensable nécessité.

La plupart des communes, on le sait, sont obligées de s'imposer des centimes extraordinaires, souvent en

nombre considérable, pour pourvoir aux dépenses communales de toute nature. Si, à ces centimes additionnels communaux, venaient s'ajouter des centimes départementaux, dans une proportion trop forte, il pourrait en résulter, pour les contribuables, une charge qui dépasserait les limites dans lesquelles il est prudent de rester. Le Gouvernement a donc le droit et le devoir de veiller à ce qu'un accroissement excessif des contributions locales ne vienne pas rendre plus difficile le recouvrement des contributions publiques.

C'est au début même de toute proposition de création de ressources extraordinaires que le contrôle du Gouvernement peut être le plus convenablement exercé. Il serait fâcheux, en effet, qu'un préfet eût proposé et que le conseil général eût voté une imposition extraordinaire, et qu'ensuite le Gouvernement refusât de donner cours au vote, soit parce que les travaux à entreprendre ne lui paraîtraient pas d'une assez grande utilité, soit parce qu'il regarderait comme trop pesantes les charges qui en résulteraient pour les contribuables.

Pour éviter cet inconvénient, le ministre de l'intérieur, par une circulaire du 31 mars 1842 (*Voir Annexe n° xxv*), a prescrit aux préfets de lui faire connaître, quelque temps avant la session annuelle des conseils généraux, quels sont les projets de travaux qu'ils seraient dans l'intention de proposer à ces conseils et qui devraient motiver la création de ressources extraordinaires. Les préfets doivent, dans leurs rapports, donner tous les détails nécessaires pour faire apprécier l'utilité et la nécessité des travaux. Le ministre examine la proposition à tous ses points de vue; il recherche, surtout, quelle est la situation financière du département, et combien de centimes additionnels les contribuables ont déjà à supporter, soit pour des travaux départementaux, soit même pour

des dépenses communales, puisque, en définitive, et quelque nom que reçoivent les centimes additionnels à percevoir, ils sont toujours payés par les mêmes contribuables. Ce n'est que lorsque le résultat de cet examen est satisfaisant, de tout point, que le ministre autorise le préfet à donner cours à son projet, et à le soumettre aux délibérations du conseil général.

La proposition du préfet n'est cependant pas un préalable indispensable, et l'on a vu, quelquefois, un conseil général prendre l'initiative pour la création de ressources extraordinaires.

694. Pour arriver à la création de ces ressources, le conseil général doit d'abord en délibérer, comme le veut l'article 4, n° 1, de la loi, et s'il reconnaît la nécessité de recourir à ce moyen, il demande que le département soit autorisé à s'imposer extraordinairement un nombre de centimes qu'il détermine, pendant le nombre d'années nécessaire pour produire la somme dont la réalisation est indispensable. Dans la combinaison de ces deux éléments, quotité et durée de l'imposition, le conseil général doit naturellement être guidé par le désir de charger les contribuables le moins possible, sans cependant apporter trop de lenteur à l'exécution des travaux, ce qui, souvent, en augmenterait la dépense.

695. Le conseil général doit aussi indiquer, dans sa délibération, sur quelles natures de contributions il entend que porteront les centimes additionnels. Jusqu'à ces dernières années, c'est-à-dire avant 1833, comme nous l'avons dit plus haut, n° 398, il arrivait le plus souvent que les conseils généraux croyaient ne devoir faire porter les centimes additionnels que sur deux natures de contributions, laissant en dehors celle des portes et fenêtres et celle des patentes. On a compris, depuis, que les patentables étaient solidaires avec tous les autres citoyens pour

les dépenses d'intérêt départemental; que, notamment, le commerce avait autant d'intérêt que la propriété foncière à la création de nouvelles voies de communication. Aujourd'hui donc, et à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles, les conseils généraux demandent, toujours, que les centimes extraordinaires à imposer pour travaux départementaux, portent sur les quatre contributions directes.

696. Lorsque les travaux qu'il s'agit d'entreprendre ou de continuer, ne forment pas un tout indivisible, comme serait la construction d'un édifice; lorsqu'il s'agit de travaux de routes, par exemple, qui peuvent n'être entrepris que successivement, le conseil général n'a ordinairement recours qu'à la voie de l'imposition. Il arrive même, quelquefois, qu'il ne demande pas immédiatement l'autorisation d'imposer la totalité de la somme à laquelle l'ensemble des travaux à faire est évalué. La construction de routes départementales exige-t-elle la réalisation d'une imposition extraordinaire de six centimes additionnels pendant 15 ans; le conseil général ne délibère l'imposition que pour cinq ou pour dix ans, se réservant, à l'expiration de ce terme, de demander, si les circonstances le permettent, la continuation de l'imposition. Cette marche a été commandée aux conseils généraux par la difficulté avec laquelle le pouvoir législatif consent, généralement, à engager, pour un trop long laps de temps, l'avenir des départements.

697. Mais si la dépense extraordinaire à laquelle le département doit pourvoir, a pour objet la construction d'un édifice, non-seulement il faut assurer tout d'abord la totalité de la dépense, mais il est souvent nécessaire de pouvoir réunir les fonds à y affecter, plus rapidement que ne le permet la rentrée annuelle du produit des centimes additionnels. On comprend, en effet, que les tra-

vaux de construction d'un édifice auraient trop à souffrir, s'ils étaient exécutés avec lenteur. La même nécessité peut encore se présenter pour les travaux de construction d'une route que le pays aurait un grand intérêt à voir terminer en deux ou trois ans, au lieu de huit ou dix qui seraient nécessaires pour la construire, au moyen de la rentrée annuelle de l'imposition.

Dans ce cas, le conseil général demande, dans sa délibération, que le département soit autorisé à emprunter la somme qui lui est nécessaire. Le conseil doit indiquer si l'emprunt doit être réalisé en une seule ou en plusieurs années, et quel est le maximum du taux d'intérêt qu'il croit devoir stipuler. Le conseil général doit également indiquer les termes de remboursement, et de quelle manière il entend assurer le service des intérêts et celui de l'amortissement. Quelquefois, c'est sur le produit des centimes facultatifs que le conseil général assigne le paiement des intérêts et le remboursement du capital, mais c'est là un cas très-rare, en raison des charges nombreuses qui pèsent sur la deuxième section des budgets. Presque toujours, donc, en même temps qu'il demande l'autorisation de contracter un emprunt, le conseil général demande celle d'établir une imposition extraordinaire dont le produit est affecté au service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt, et qui doit, par conséquent, être calculée, pour le nombre des centimes et pour la durée de l'imposition, d'après les besoins du service auquel il y a lieu de pourvoir.

698. Aussitôt après la clôture de la session du conseil général, le préfet adresse au ministre de l'intérieur la délibération du conseil, avec toutes les pièces qui doivent l'accompagner, et l'affaire est alors l'objet d'une étude plus approfondie. Les plans et devis sont soumis au conseil général des ponts et chaussées ou au conseil général

des bâtiments civils, selon qu'il s'agit de construction de routes ou d'édifices. Le ministre des finances est consulté sur la possibilité d'imposer les centimes extraordinaires proposés, sans que le recouvrement des contributions publiques en souffre. Tous les éléments de l'instruction faite par le Gouvernement sont ensuite soumis à l'examen du conseil d'État, et le projet de loi, s'il y a lieu, est porté au corps législatif. Aux termes des articles 33 et 34 de la loi du 10 mai 1838, en effet, les contributions extraordinaires et les emprunts votés par les conseils généraux ne peuvent être autorisés que par une loi.

699. Lorsqu'un département est autorisé à contracter un emprunt, la loi d'autorisation prescrit toujours que l'emprunt aura lieu par voie d'adjudication, avec publicité et concurrence, et elle détermine le maximum du taux de l'intérêt.

Un cahier des charges, clauses et conditions de l'emprunt, est rédigé par le préfet; des affiches annonçant l'adjudication sont apposées tant dans le département que dans les villes circonvoisines; l'adjudication a lieu sur soumissions cachetées et se tranche en faveur du soumissionnaire qui fait le plus fort rabais sur le taux de l'intérêt; elle devait être approuvée par le ministre de l'intérieur; elle l'est aujourd'hui par le préfet, en vertu du décret du 25 mars 1852. (*V. Annexe n°* XXXVIII.)

700. Le procès-verbal de cette adjudication doit, dans les 20 jours de son approbation, être soumis à la formalité de l'enregistrement, pour laquelle il est perçu un droit proportionnel de 1 p. °/₀. C'est depuis quelques années seulement, 1839 ou 1840, que ce droit proportionnel est exigé. Jusque-là, l'administration des finances, considérant les départements comme n'étant qu'une fraction de l'État, regardait les travaux et les dépenses des départements comme faits pour le compte et avec les

ressources de l'État, et ces travaux participaient de la disposition qui n'assujettit les adjudications pour le compte de l'État qu'au droit fixe d'un franc. Mieux éclairée sur la vraie situation des départements, dont les intérêts sont distincts de ceux de l'État, même en ce qui concerne l'emploi de leurs ressources, l'administration des finances ne néglige plus, aujourd'hui, de percevoir les droits proportionnels d'enregistrement dus pour les adjudications d'emprunts. Elle se fonde, à cet égard, sur l'article 78 de la loi du 15 mai 1818, ainsi conçu :

Demeurent assujettis au timbre et à l'enregistrement sur la minute, dans le délai de 20 jours, conformément aux lois existantes, 1° les actes des autorités administratives et des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance, les adjudications ou marchés de toute nature, aux enchères, au rabais, ou sur soumissions.

Pour la fixation du taux du droit d'enregistrement, il faut se reporter à l'article 5, n° 3, de la loi du 28 avril 1816, ainsi conçu :

Seront assujettis au droit de 1 fr. pour 100 fr., les adjudications au rabais et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnement et fournitures, dont le prix doit être payé par le trésor ou par les administrations départementales et municipales ou par les établissements publics.

Quelques conseils généraux avaient considéré cette prétention comme mal fondée, et ils ont d'abord manifesté l'intention d'y résister; mais il nous paraît incontestable qu'elle est basée sur la législation existante, et c'est ce que déclareraient les tribunaux, nous n'en avons pas de doute, si le litige était porté devant eux.

701. Soit que la position des départements, comme personnes civiles, ne soit pas encore généralement bien comprise; soit que les garanties de remboursement qu'offrent les lois qui autorisent un département à emprunter, ne soient pas suffisamment appréciées; soit, enfin, parce

qu'il y a des départements où les capitaux disponibles sont plus rares ; toujours est-il qu'il y a une notable différence dans le taux d'intérêt demandé aux départements, dans les adjudications d'emprunts. Il est tel département qui trouve tous les fonds dont il a besoin à 3 et 1/2 ou 3 et 3/4 p. 0/0, tandis que tel autre peut à peine emprunter à 5 p. 0/0.

Afin de donner aux départements, placés dans cette dernière catégorie, une facilité qu'ils ne trouvent pas dans la voie de l'adjudication, les lois qui autorisent des emprunts contiennent toujours cette clause, qui suit immédiatement celle qui prescrit de recourir à l'adjudication : « Toutefois, le préfet du département est autorisé « à traiter directement avec la caisse des dépôts et con-« signations, à un taux d'intérêt qui ne soit pas supé-« rieur à celui ci-dessus fixé. » Au moyen de cette clause, le préfet, lorsqu'il croit avantageux de s'en prévaloir, peut se dispenser de mettre l'emprunt en adjudication, et il s'adresse immédiatement à l'administration de la caisse des dépôts et consignations, sans qu'il soit besoin d'autre autorisation.

702. Sans entrer ici dans tous les détails de l'exécution des emprunts faits à la caisse des dépôts et consignations, nous dirons, seulement, que lorsque l'administration de cet établissement a consenti, sur la demande du préfet, à prêter la somme qu'un département est autorisé à emprunter, l'envoi des fonds au département, par la caisse, et l'envoi à la caisse des intérêts et des sommes à rembourser, se fait par l'intermédiaire des agents du trésor public et sans frais. A cet effet, en contre-valeur des fonds demandés, le préfet envoie à la caisse, 1° une ou plusieurs obligations dont l'échéance est fixée d'après les conventions arrêtées ; 2° des coupons d'intérêts, à échéances fixes pour toute la durée du prêt.

Les obligations et les coupons d'intérêts doivent être conformes à un modèle donné par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, et ils sont frappés du timbre proportionnel.

Aux jours convenus pour la réalisation de l'emprunt, la caisse des dépôts et consignations verse les fonds au trésor, pour le compte du département; avis de ce versement est donné par le ministre des finances au ministre de l'intérieur, qui délivre une ordonnance de délégation au préfet, comme pour toute autre recette faite au compte du département.

Pour le paiement, soit des obligations, soit des coupons d'intérêts, le préfet délivre, sur le payeur de son département, au profit de la caisse des dépôts et consignations, un mandat de la somme due, et cette somme est payée, à Paris, par le caissier central du trésor public. Un règlement très-détaillé, porté à la connaissance des préfets, détermine tous les détails d'exécution de ces différentes mesures.

703. L'enchaînement des idées nous a conduit à présenter successivement et sans interruption, les dispositions que prend, soit le Gouvernement, soit le pouvoir législatif, pour reconnaître la nécessité de la création de ressources extraordinaires.

Nous devons dire, maintenant, que lorsque la loi est rendue, son exécution dépend, chaque année, du vote que doit émettre le conseil général, en vertu de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838, portant que : « Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception « est autorisée par les lois. » Ce vote est donc nécessaire, chaque année, pour que la perception puisse avoir lieu. Aussi, les lois spéciales sont-elles toujours conçues en ces termes : « Le départemen[illegible] . . . . . *est autorisé* à « s'imposer extraordinairemen[illegible] par . . centimes addition-

« nels pendant..... d'années; » ou bien, « le départe-
« ment de... *est autorisé* à emprunter une somme de... »

Les lois spéciales n'établissent donc pas l'imposition extraordinaire; elles donnent une simple autorisation de l'établir, et à chacune de ses sessions, pendant le nombre d'années pour lequel l'imposition est autorisée, le conseil général doit examiner s'il y a lieu d'user de l'autorisation. Il se pourrait, en effet, que la situation des choses eût changé, depuis que la loi a été sollicitée et rendue; il se pourrait, et cela s'est vu, que, par l'effet de nouvelles circonstances, l'entreprise que l'on avait en vue ne dût plus avoir lieu, ou bien encore qu'elle exigeât une dépense moins considérable que celle qui avait été prévue; il se pourrait encore que des événements calamiteux fussent venus rendre la position des contribuables assez difficile pour qu'il y eût de graves inconvénients à leur imposer des charges extraordinaires. Dans ces différents cas, le conseil général pourrait s'abstenir de voter les centimes additionnels dont la perception est autorisée, ou bien il les voterait en nombre moindre que celui autorisé. Les agents chargés de la rédaction des rôles comprendraient les centimes additionnels dans ces rôles, en prenant pour base, non pas la loi d'autorisation, mais le vote du conseil général.

704. Il n'est sans doute pas nécessaire d'ajouter que si, pendant une ou plusieurs des années pour lesquelles l'imposition extraordinaire est autorisée, le conseil général, pour ménager les contribuables dans des temps difficiles, avait voté l'assiette d'un nombre de centimes moindre que celui autorisé par la loi, il ne pourrait, dans les années subséquentes, voter comme compensation, un nombre de centimes supérieur à celui autorisé. En permettant l'établissement annuel de centimes additionnels, dans une limite fixée, le législateur a dû prendre en considération

les charges qui pouvaient être imposées aux contribuables, et le maximum déterminé par la loi ne peut être dépassé, non pas seulement en totalité, mais encore dans le nombre à imposer chaque année.

705. Nous ferons remarquer, aussi, que lorsqu'une loi spéciale a autorisé un département, soit à s'imposer extraordinairement, soit à contracter un emprunt, le montant de ces ressources extraordinaires doit être exclusivement appliqué aux travaux ou à la nature de dépenses en vue desquels l'autorisation a été accordée. La condition de cette affectation exclusive est toujours exprimée dans la loi même; il serait donc illégal de changer cette destination.

Si, après le recouvrement de l'imposition, quelque circonstance faisait reconnaître la nécessité d'y donner une autre application, il serait indispensable que le conseil général sollicitât la modification de la loi rendue, et cette modification ne pourrait être autorisée que par une nouvelle disposition législative. Il en serait de même si, par suite d'économies dans les travaux, le produit de l'imposition recouvrée était supérieur aux dépenses à faire; les fonds non employés ne pourraient recevoir une autre destination qu'en vertu d'une loi nouvelle. L'observation de cette règle est commandée, non-seulement par le respect dû à toute disposition législative, mais encore parce qu'il faut que le pouvoir législatif reste toujours juge de l'utilité et de l'urgence des travaux pour lesquels on demande à recourir à l'emploi de ressources extraordinaires.

706. Nous ne terminerons pas ce qui concerne les emprunts que font les départements, sans dire quelques mots des objections qui ont été faites, et qui ont souvent été renouvelées, jusqu'au sein même des assemblées législatives, contre la tendance des conseils généraux à recourir à ce mode de création des ressources qui leur sont nécessaires.

Le principal reproche que l'on adresse à ce système, c'est qu'il engage irrévocablement l'avenir du département, pour un nombre d'années quelquefois assez considérable, ce qui a pour effet d'enchaîner, pour ce même laps de temps, le droit du pouvoir législatif.

Il est certain que cette objection est fondée, jusqu'à un certain point. S'il survenait, en effet, une crise difficile, par suite de laquelle l'État aurait besoin d'accroître les ressources qu'il tire des contributions directes, la première mesure qui serait prise, alors, probablement, serait de rapporter les autorisations données aux départements, de s'imposer extraordinairement pour leurs travaux; or, cette mesure ne pourrait être prise à l'égard des départements qui auraient contracté un emprunt, car ils ne pourraient être relevés de l'obligation de rembourser à l'échéance. Dans ces départements, donc, la propriété pourrait se trouver frappée, à la fois, d'une double charge, celle résultant des engagements pris pour le remboursement de l'emprunt départemental, et celle résultant des nouveaux besoins de l'État,

Quelque grave que puisse être, à un moment donné, cet inconvénient des emprunts, l'est-il assez, cependant, pour qu'on doive empêcher les départements de recourir à cette voie de réalisation des ressources qui leur sont nécessaires? Faut-il, pour une éventualité éloignée, arrêter l'essor donné, jusque dans les localités les plus reculées, aux travaux qui ont pour but, et pour effet incontestable, l'accroissement de la prospérité publique? N'est-ce pas, au contraire, pendant la paix, qu'il faut pousser ces travaux avec ardeur, afin que la guerre survenant, l'État puisse trouver dans l'accroissement de valeur de la propriété foncière, le moyen de lui demander quelques sacrifices?

Mais, dit-on encore, les emprunts grèvent les dé-

partements d'intérêts qui, lorsque l'emprunt est à long terme, augmentent considérablement la somme à payer, et par conséquent la durée de l'imposition; c'est là un véritable excédant de dépenses, qui doit être ajouté aux devis primitifs des travaux, et qui peut faire que la somme dépensée ne trouve pas, dans les avantages que présentent ces travaux mêmes, une suffisante compensation.

Cela peut être, en effet, et cela serait, s'il s'agissait d'entreprises d'une utilité contestable, de travaux qui n'eussent pas pour but de satisfaire à d'indispensables besoins, ou d'accroître la prospérité du pays. Mais qu'il s'agisse, par exemple, de construire un palais de justice, une prison ou un asile d'aliénés, et que, pour y pourvoir, on repousse absolument la voie de l'emprunt; il est évident qu'il faudra, alors, avant de commencer les travaux, laisser accumuler pendant plusieurs années, huit ou dix, peut-être, les annuités de l'imposition extraordinaire, car des travaux de construction d'édifices ne peuvent être bien exécutés qu'à condition qu'ils ne seront pas interrompus. Or, le produit de l'imposition sera, pendant qu'on attend son accumulation, déposé au trésor qui n'en paye pas d'intérêts. Le département perd donc ici, en intérêts qu'il ne reçoit pas, une somme à peu près égale à ce qu'il aurait payé en intérêts pour la somme empruntée, et il aura eu, de plus, le désavantage de ne posséder un établissement utile que huit ou dix années plus tard.

S'il s'agit de construction de routes, on peut, sans doute, se borner à employer, chaque année, le produit de l'imposition extraordinaire, et c'est même ce qui doit se faire, lorsque la somme à réaliser annuellement est assez importante pour que les ingénieurs ne puissent pas employer facilement des fonds plus considérables. Mais si le produit de l'imposition extraordinaire est peu im-

portant; si la nécessité de restreindre les travaux au seul emploi de ces fonds, doit les faire languir, de manière à ce que les parties construites dépérissent avant l'achèvement de la route; si, encore, la voie de communication à ouvrir est d'une telle importance, que les localités qu'elle doit desservir souffrent réellement d'en voir retarder l'achèvement, de plusieurs années; alors, évidemment, il y a avantage à recourir à la voie de l'emprunt pour conduire les travaux rapidement, et la dépense faite en intérêts ne peut être considérée comme perdue.

707. Quelquefois, les administrations départementales se sont laissé entraîner à éluder la prescription de la loi qui exige que tout emprunt que veut faire un département soit préalablement soumis à la sanction du pouvoir législatif. Dans quelques départements, c'était par de tacites conventions avec des entrepreneurs de travaux qu'on arrivait à éluder la loi. Ainsi, on autorisait ces entrepreneurs à exécuter des travaux pour une somme bien supérieure aux crédits disponibles, ou même à ceux dont il serait possible de disposer dans une série de plusieurs années, et l'on constituait ainsi une dette départementale. Ailleurs, sous prétexte d'accepter le concours de particuliers qui pouvaient avoir intérêt à un plus prompt achèvement des travaux, on obtenait des *avances de fonds* que l'on prétendait ne pas constituer un emprunt, soit parce que le terme du remboursement n'était pas toujours fixé, soit parce que le prêt ne devait pas mettre d'intérêts à la charge des départements; de semblables avances de fonds ont même, dans certains cas, été demandées aux communes, qui ne peuvent jamais être autorisées à prêter au moyen de semblables transactions. Il est des départements qui se trouvaient, ainsi, irrégulièrement engagés pour plusieurs centaines de mille francs, et on comprend ce qu'il pouvait en résulter d'embarras pour liquider les

dépenses, lorsque arrivait le moment de rembourser ces avances de fonds, faites sans titre légal.

Le ministre de l'intérieur reconnut la nécessité de mettre un terme à un abus qui pouvait jeter la perturbation dans les finances départementales, et par une circulaire du 10 septembre 1840 (*V. annexe n°* XIX), il a rappelé les préfets à la stricte exécution de l'article 34 de la loi du 10 mai 1838, portant qu'aucun emprunt ne peut être contracté, par un département, qu'en vertu d'une loi. Or, ajoutait le ministre, tous travaux faits par anticipation et sans crédits ouverts, toute avance de fonds, avec ou sans intérêts, constituent un emprunt, puisque l'avenir du département se trouve ainsi engagé. Il invitait donc formellement les préfets à s'abstenir, dorénavant, de toutes transactions semblables, d'autant moins faciles à justifier que jamais la sanction législative n'a été refusée aux emprunts destinés aux entreprises utiles, compatibles avec la bonne administration des ressources locales. La circulaire ministérielle annonçait, d'ailleurs, que tout oubli de ces règles engagerait, à l'avenir, la responsabilité personnelle des préfets. Il est donc à présumer que les abus qu'elle signalait ont complétement disparu.

708. La troisième section du budget départemental participe au privilége attribué à la deuxième, par l'article 18 de la loi, c'est-à-dire, qu'aucune dépense ne peut y être inscrite, d'office, et que les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées, par le décret qui règle le budget. A la vérité, l'application de ce principe à la troisième section, n'est pas écrite dans la loi, en termes formels, mais elle découle incontestablement de l'esprit même de la loi. Ainsi, pour que le Gouvernement pût inscrire des crédits, d'office, à la première section ou modifier les crédits votés par le conseil général, il a été nécessaire que la loi lui en

donnât le droit, d'une manière explicite. Mais ce droit n'étant stipulé qu'à l'égard de la première section, il s'ensuit qu'il n'existe pas, à l'égard des autres sections. Il est à considérer, d'ailleurs, que les dépenses de la troisième section sont purement facultatives, qu'elles ne sont réellement que le complément de celles de la deuxième section, et que, par conséquent, elles doivent être régies par le même principe.

Telle est également, sur ce point, l'opinion du conseil d'État que le ministre de l'intérieur avait consulté, relativement à la portée d'une disposition de certaines lois spéciales autorisant des impositions extraordinaires, et qui portait que l'emploi en serait réglé par des ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique. Nous croyons devoir donner ici le texte de l'avis du conseil d'État, attendu son importance, comme doctrine; il a été adopté dans la séance du 6 mars 1845:

Le conseil d'État qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur, a pris connaissance d'un rapport donnant lieu à l'examen des questions suivantes : quel doit être l'effet de la disposition des lois relatives à des impositions extraordinaires départementales, qui établit que l'emploi de l'imposition sera réglé, sur la proposition du conseil général du département, par des ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique? Le Gouvernement a-t-il reçu, par cette disposition, le droit de changer et de modifier les propositions du conseil général? Peut-il seulement les frapper d'un *veto*, ainsi qu'il résulterait de la loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale?

Considérant que la loi du 10 mai 1838, d'accord avec les règles plus anciennement suivies, a divisé les dépenses des départements en deux catégories : *dépenses ordinaires*, *dépenses facultatives;*

Qu'aux termes des articles 11, 12 et 14 de cette loi, les dépenses ordinaires doivent être portées dans la première section du budget présenté par le préfet et délibéré par le conseil général, et qu'elles peuvent, d'office, y être inscrites ou augmentées par l'ordonnance qui règle le budget, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir; que cette faculté réservée au Gouvernement, de changer et de modifier les propositions du conseil général, se justifie par le carac-

tère de dépenses d'utilité générale, reconnu aux dépenses ordinaires;

Que les articles 15, 16, 17 et 18 de la loi du 10 mai 1838 ont établi d'autres règles relativement aux dépenses facultatives, destinées à former la deuxième section du budget, et dont l'utilité, plus restreinte, ne se rapporte qu'au département; que, d'une part, aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans la première section du budget; que, d'autre part, ces dépenses ne peuvent donner lieu à aucune inscription d'office dans la deuxième section, et que les allocations portées dans cette deuxième section par le conseil général, ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'ordonnance qui règle le budget;

Que l'intention du législateur ne s'est pas déclarée moins explicitement en ce qui touche les dépenses extraordinaires, pour lesquelles les centimes additionnels facultatifs votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ne suffiraient pas; que la loi du 10 mai 1838 statue, dans ses articles 19 et 33, que ces dépenses deviendront, dans le budget, l'objet de sections particulières, qu'elles ne pourront y être imputées que sur les centimes qui leur seront exclusivement applicables, et que ces centimes, après avoir été votés par le conseil général, ne pourront être autorisés que par une loi;

Qu'une dernière et profonde distinction entre les dépenses ordinaires et toutes les autres dépenses des départements, résulte de l'article 28 de la loi du 10 mai 1838, aux termes duquel, dans le cas de non-réunion ou d'abstention du conseil général, le préfet, en conseil de préfecture, devrait établir, d'office, le budget des dépenses ordinaires, qui serait ensuite réglé par une ordonnance royale;

Considérant que des diverses dispositions qui viennent d'être analysées, il ressort, qu'en ce qui touche les dépenses facultatives et les dépenses extraordinaires, l'initiative a été, dans tous les cas, réservée par la loi du 10 mai 1838, aux conseils généraux de département;

Que la garantie contre les propositions imprudentes ou abusives des conseils généraux a été placée dans le contrôle qui appartient, d'une manière non moins absolue, au Gouvernement, sans l'approbation duquel les votes de dépenses émis par les conseils généraux resteraient privés d'efficacité;

Qu'à la vérité, la nécessité de fortifier l'action tutélaire du Gouvernement a pu être reconnue postérieurement à la loi du 10 mai 1838; que les lois spéciales qui sont intervenues depuis quelques années, ont soumis les conseils généraux à l'accomplissement de diverses conditions, telles que l'obligation d'appliquer à certains travaux déterminés leurs propositions d'emploi des ressources extraordinaires, de renouveler annuellement les propositions de cette nature, etc.; que, de plus, ces lois ont jugé que l'examen qui doit précéder l'ordonnance royale portant règlement du budget du département pourrait ne point suffire, dans tous les cas; qu'elles ont, en conséquence,

substitué à une approbation donnée dans cette simple forme, l'intervention d'une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique ;

Mais que, dans ces dispositions, d'où sont résultées aussi, à raison de la solennité des formes d'examen, de nouvelles garanties pour les conseils généraux, on ne trouve rien qui s'écarte de l'esprit de la loi du 10 mai 1838 et des règles qu'elle a posées;

Et que, comme cette loi, toutes les lois spéciales subordonnent aux propositions des conseils généraux, le règlement à intervenir de la part du Gouvernement;

Est d'avis que le Gouvernement n'a point reçu des lois spéciales relatives aux impositions extraordinaires départementales, un droit autre que celui qui résulte de la loi du 10 mai 1838;

Qu'en conséquence, le Gouvernement peut, par son refus d'approbation, rendre sans effet les propositions délibérées par les conseils généraux pour l'emploi du produit desdites impositions, mais qu'il ne peut point les changer et les modifier.

SECTION VI.

DES DÉPENSES DES CHEMINS VICINAUX ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR (ART. 19 DE LA LOI).

709. La loi du 21 mai 1836, tout en faisant de la dépense de construction et d'entretien des chemins vicinaux, une dépense communale, a pourtant autorisé les départements à y concourir par voie de subventions. Ce concours peut être fourni, soit au moyen de prélèvements sur le produit des centimes facultatifs, soit au moyen de centimes additionnels spéciaux, que les conseils généraux sont autorisés à voter annuellement, dans les limites d'un maximum qui est fixé, chaque année aussi, par la loi de finances.

710. Le produit des centimes facultatifs doit fournir à tant de dépenses départementales, qu'il peut, bien rarement, suffire à donner des subventions au service vicinal. Ce n'est donc qu'au moyen des centimes additionnels spéciaux, dont le vote est autorisé par la loi précitée du 21 mai 1836, que les conseils généraux peuvent con-

courir aux dépenses du service vicinal, et la quatrième section du budget est destinée à l'inscription de ces ressources spéciales et au règlement de leur emploi.

711. Le premier sous-chapitre de cette section est divisé en trois articles; l'un a pour objet le chiffre du traitement des agents voyers, qui est déterminé par le conseil général; un autre article a pour objet la réserve à faire pour frais d'impression et dépenses diverses. Le montant de ces deux articles étant déduit du produit des centimes spéciaux votés, le reste forme le montant de la subvention à affecter aux travaux; il est inscrit à l'article 1er. Nous nous bornons à faire remarquer que la répartition des subventions entre les différentes lignes vicinales appartenant au préfet, le conseil général n'a pas à y intervenir, et, qu'en conséquence, il doit se borner à voter en masse le montant total des fonds applicables aux travaux de ces lignes.

Le second sous-chapitre de la quatrième section est destiné à recevoir le montant des contingents communaux affectés aux chemins vicinaux de grande communication. C'est uniquement comme mesure d'ordre, qu'a été ouvert ce chapitre, et afin d'assujettir aux règles de la comptabilité départementale l'emploi de fonds souvent très-considérables, qui se dépensent concurremment avec des fonds départementaux. La fixation des contingents communaux appartenant au préfet, le conseil général n'a pas à voter sur ce chapitre.

712. Quant aux ressources affectées aux dépenses de la quatrième section, elles se composent ou peuvent se composer : 1° des fonds libres de l'exercice pénultième; 2° du montant des centimes spéciaux votés par le conseil général, dans les limites du maximum annuellement autorisé par la loi de finances; 3° du montant des contingents communaux que le préfet prévoit avoir à imposer pen-

dant l'année, et 4° du montant des souscriptions volontaires applicables aux chemins vicinaux de grande communication.

713. Il arrive, quelquefois, que le produit des centimes spéciaux que la loi de finances permet au conseil général de voter, ne suffit pas pour satisfaire aux besoins urgents du service vicinal, et, dans ce cas, rien ne s'oppose à ce que le conseil général demande l'autorisation d'imposer des centimes additionnels extraordinaires. Le maximum annuel, en effet, ne détermine que le nombre des centimes que les conseils généraux peuvent voter, sans avoir besoin de recourir à une autorisation législative subséquente; c'est ce qui a lieu également pour les centimes facultatifs, dont le maximum est également fixé. Mais de même qu'en cas d'insuffisance du produit des centimes facultatifs, pour faire face à des dépenses facultatives urgentes, un conseil général peut demander l'autorisation d'y ajouter des centimes extraordinaires, de même, aussi, il peut demander cette autorisation pour suppléer à l'insuffisance du produit des centimes spéciaux affectés au service vicinal. L'autorité législative demeure juge de la nécessité et de l'opportunité du vote émis.

714. En fait, chaque année, depuis 1836, un grand nombre de conseils généraux ont demandé et obtenu d'ajouter aux centimes spéciaux autorisés par la loi de finances, des ressources extraordinaires.

Le plus généralement, les conseils généraux demandent l'établissement de quelques centimes extraordinaires, qui se perçoivent alors concurremment avec les centimes spéciaux autorisés par la loi de finances; le produit de ces centimes additionnels est employé de la même manière et d'après les mêmes règles que celui des centimes spéciaux.

Quelquefois, et plus rarement, afin de donner à la con-

struction des chemins vicinaux de grande communication une impulsion plus vive encore, les conseils généraux demandent l'autorisation de contracter des emprunts plus ou moins considérables, applicables à ces travaux, et bien que le Gouvernement et les assemblées législatives n'accueillent ces demandes qu'avec une grande réserve, de semblables emprunts sont autorisés à chaque session législative.

Deux systèmes ont été suivis, pour assurer le service des intérêts et le remboursement des emprunts.

Dans le cas où le conseil général croit devoir ne pas accroître les charges des contribuables, il demande à affecter au service des intérêts et de l'amortissement, une portion des centimes spéciaux dont les lois de finances autorisent annuellement l'établissement ; le nombre des centimes ou la fraction de centime à y affecter doit être déterminé par la loi spéciale, afin que les prêteurs aient un gage assuré.

Dans le cas, au contraire, où le conseil général reconnaît que les contribuables peuvent supporter facilement quelque augmentation de charges, il demande que le service des intérêts et de l'amortissement ait lieu sur le produit de centimes extraordinaires qui se percevront concurremment avec les centimes spéciaux ordinaires.

Plusieurs lois ont été rendues dans l'un et dans l'autre système. Le choix à faire, par le conseil général, dépend donc de la situation financière du département, et du nombre de centimes extraordinaires dont il est déjà grevé.

715. Nous ferons remarquer, ici, que le montant des impositions extraordinaires et des emprunts ainsi votés, bien qu'il doive s'appliquer aux dépenses des chemins vicinaux, n'est pas inscrit à la quatrième section du budget, mais bien à la troisième. Ce n'est là, au surplus.

qu'une mesure d'ordre; elle s'appuie sur ce motif, que la quatrième section n'est destinée qu'aux ressources ordinaires du service vicinal, et que si un conseil général juge à propos de créer, comme supplément à celles-ci, des ressources extraordinaires et que son vote soit sanctionné, ces dernières sont plus convenablement inscrites à la troisième section, où viennent se réunir, ainsi, toutes les ressources extraordinaires, à quelque nature de travaux qu'elles soient destinées.

Pour ce qui a rapport à la répartition et à l'emploi des ressources créées par les conseils généraux, en faveur du service vicinal, nous nous référons aux ouvrages spéciaux à cette branche d'administration.

SECTION VII.

DES DÉPENSES DE L'INSTRUCTION PRIMAIRE ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR (ART. 19 DE LA LOI).

716. La loi du 28 juin 1833 a appelé les départements à concourir, dans une certaine limite, aux dépenses de l'instruction primaire, et elle a autorisé la création de ressources spéciales, destinées à assurer ce concours. L'emploi de ces ressources ne pouvant être réglé convenablement que par le ministre chargé du département de l'instruction publique, on n'avait pas cru devoir, dans l'origine, les comprendre au budget départemental; mais lorsqu'on s'occupa de coordonner, par la loi du 10 mai 1838, les attributions des conseils généraux, il parut nécessaire de rattacher à ce budget toutes les dépenses auxquelles les départements avaient à pourvoir, tout en les inscrivant dans des sections spéciales. La cinquième section est destinée aux dépenses de l'instruction primaire.

C'est à un autre département ministériel qu'est attribuée la direction de cette partie si importante de l'ensei-

gnement public; nous n'avons donc à nous en occuper, ici, que sous le rapport des charges qui sont imposées aux départements.

717. Une première obligation avait été imposée aux départements, par l'article 11 de la loi du 28 juin 1833, sur l'instruction primaire, ainsi conçu :

Art. 11. Tout département sera tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins. Les conseils généraux délibèrent sur les moyens d'assurer l'entretien des écoles normales primaires. Ils délibèrent également sur la réunion de plusieurs départements pour l'entretien d'une seule école normale. Cette réunion doit être autorisée par ordonnance royale.

L'article 35 de la loi du 15 mars 1850, sur l'instruction publique, a rendu facultatif, pour les départements, l'entretien des écoles normales, mais à charge de pourvoir d'une autre manière à l'instruction des élèves-maîtres. Cet article est ainsi conçu :

Art. 35. Tout département est tenu de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux, en entretenant des élèves-maîtres, soit dans les établissements d'instruction primaire désignés par le conseil académique, soit aussi dans l'école normale primaire établie à cet effet par le département.

Les écoles normales peuvent être supprimées par le conseil général du département; elles peuvent l'être également par le ministre, en conseil supérieur, sur le rapport du conseil académique, sauf, dans les deux cas, le droit acquis aux boursiers en jouissance de leur bourse.

Le programme de l'enseignement, les conditions d'entrée et de sortie, celles qui sont relatives à la nomination du personnel, et tout ce qui concerne les écoles normales, sera déterminé par un règlement délibéré en conseil supérieur.

718. Mais ce n'est pas au seul recrutement des instituteurs communaux que se bornent les obligations imposées aux départements, et l'article 15 de la loi du 28 juin 1833 avait appelé les départements à suppléer, dans une certaine mesure, à l'insuffisance des ressources communales affectées à l'enseignement primaire. Cette disposi-

tion a été maintenue, avec quelques modifications dans la rédaction, par l'article 40 de la loi du 15 mars 1850, ainsi conçu :

Art. 40. A défaut de fondations, dons ou legs, le conseil municipal délibère sur les moyens de pourvoir aux dépenses de l'enseignement primaire dans la commune.

En cas d'insuffisance des ressources ordinaires, il est pourvu à ces dépenses au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil municipal, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par un décret du pouvoir exécutif. Cette imposition, qui devra être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pourra excéder 3 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

Lorsque des communes, soit par elles-mêmes, soit en se réunissant à d'autres communes, n'auront pu subvenir, de la manière qui vient d'être indiquée, aux dépenses de l'école communale, il y sera pourvu sur les ressources ordinaires du département, ou, en cas d'insuffisance, au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil général, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par un décret. Cette imposition, autorisée chaque année par la loi de finances, ne devra pas excéder 2 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

Si les ressources communales et départementales ne suffisent pas, le ministre de l'instruction publique accordera une subvention sur le crédit qui sera porté annuellement, pour l'enseignement primaire, au budget de l'État.

Chaque année, un rapport annexé au projet de budget fera connaître l'emploi des fonds alloués pour l'année précédente.

Enfin, la loi du 15 mars 1850, qui avait établi une académie par département, avait aussi mis à la charge des départements le local nécessaire au service académique. L'article 13 de cette loi est ainsi conçu :

Art. 13. Les départements fourniront un local pour le service de l'administration académique.

Cette obligation a été modifiée par la loi du 14 juin 1854, sur l'instruction publique, qui a réduit le nombre des académies à seize, et créé, dans chaque département, un conseil départemental de l'instruction

publique. L'article 10 de cette loi est ainsi conçu :

Art. 10. Le local de l'académie, le mobilier du conseil académique et des bureaux du recteur, sont fournis par la ville chef-lieu.

Le local et le mobilier nécessaires à la réunion du conseil départemental, et les bureaux de l'inspecteur d'académie, ainsi que les frais de bureau, sont à la charge du département.

Ces dépenses sont obligatoires.

C'est à l'hôtel de la préfecture que doit siéger le conseil départemental d'instruction publique. C'est dans le même local que l'inspecteur d'académie doit avoir son cabinet, ainsi qu'une pièce pour son commis et pour les archives. Il ne résulte donc, de cette nouvelle institution, que d'assez faibles dépenses pour les départements. Cette partie du service de l'instruction publique a été réglementée par une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 29 juillet 1854. (*V. Annexe n°* L.)

719. L'article 11 de la loi du 28 juin 1833 et l'article 40 de celle du 15 mars 1850 ont, comme on a pu le remarquer, indiqué *les fonds départementaux* comme devant, en premier ordre, subvenir à la portion des dépenses de l'instruction primaire mise éventuellement à la charge des départements. Cette même disposition se trouvait également dans l'article 13 de la loi du 28 juin 1833, et, pour en assurer l'exécution, le Gouvernement avait proposé d'inscrire ces dépenses parmi celles que, dans le projet de loi sur les attributions des conseils généraux, il qualifiait de *dépenses obligatoires* ; mais on fit remarquer que l'effet de cette classification serait de porter le concours du département à la charge des centimes ordinaires et du fonds commun, ce qui eût été contraire au nouveau système de classification des dépenses départementales. Les dépenses de l'instruction primaire ne furent donc pas maintenues parmi celles de la première section, et par une conséquence nécessaire, ce

ne fut plus que par imputation sur les ressources de la deuxième section, c'est-à-dire, sur les centimes facultatifs, que les *fonds départementaux* purent recevoir la destination indiquée par l'article 13 de la loi du 28 juin 1833. Mais, en général, le produit des centimes facultatifs est absorbé par les dépenses départementales, proprement dites; les départements ne peuvent donc subvenir aux dépenses de l'instruction primaire qu'en s'imposant des centimes additionnels, comme ils y sont annuellement autorisés.

720. Aux termes de la loi du 28 juin 1833, les centimes spéciaux pour les dépenses de l'instruction primaire ne devaient porter que sur deux des contributions directes, la foncière et la personnelle et mobilière; mais on comprit bientôt qu'il n'y avait aucun motif pour ne pas faire porter ces centimes également sur les deux autres contributions, et c'est ce qui fut prescrit par la loi de finances du 17 août 1835.

721. C'est à la cinquième section du budget que doivent être inscrites les ressources départementales affectées au service de l'instruction primaire, ainsi que les dépenses à imputer sur ces ressources; mais cette inscription ne se fait que d'une manière sommaire, et pour ordre, afin de pouvoir la rattacher, en masse, à la comptabilité départementale. Cette section est ensuite développée dans un cadre plus étendu, qui forme le véritable budget départemental pour les dépenses de l'instruction primaire.

722. Lorsque le produit des deux centimes ordinaires affectés à ces dépenses par la loi du 28 juin 1833, ne suffit pas aux dépenses indispensables, les conseils généraux peuvent, comme pour toute autre dépense départementale, demander l'établissement de centimes additionnels extraordinaires. Ce vœu ne peut être homologué

que par une loi spéciale, conformément à l'article 33 de la loi du 18 mai 1838. Bien que les ressources à créer aient pour objet le service de l'instruction primaire, c'est par les soins du ministre de l'intérieur que se prépare et qu'est présenté au corps législatif le projet de cette loi spéciale, parce que ce ministre peut seul juger si les centimes extraordinaires dont l'imposition est demandée, peuvent être ajoutés aux autres centimes départementaux, sans grever les contribuables, outre mesure.

Lorsque l'imposition est autorisée, le produit en est inscrit, non pas à la troisième section du budget du département, mais à la cinquième section, parce que l'emploi ne peut en être réglé que par le ministre de l'instruction publique. Ce n'est que rarement, au surplus, que les conseils généraux demandent l'établissement de centimes extraordinaires pour l'instruction primaire, et on ne compte qu'un petit nombre de départements où il ait été usé de cette faculté, depuis la loi de 1833.

723. Le cadre du budget spécial de l'instruction primaire est divisé en deux parties. La première comprend les ressources ordinaires indiquées par l'article 13 de la loi du 28 juin 1833, c'est-à-dire : 1° les allocations que les conseils généraux peuvent voter sur les centimes facultatifs; 2° les centimes spéciaux votés en vertu de l'article précité; 3° les produits éventuels que peuvent donner les écoles normales. La deuxième partie est destinée aux ressources extraordinaires que les conseils généraux voteraient, comme nous venons de le dire.

La première partie de ce budget est subdivisée en trois chapitres.

Le chapitre premier a pour objet, 1° les dépenses considérées comme ordinaires et obligatoires; ce sont : le complément des dépenses ordinaires des écoles primaires

communales; les dépenses ordinaires de l'école normale; les menues dépenses et frais d'impression des comités d'arrondissement et de la commission d'instruction primaire; 2° les dépenses relatives à l'établissement et à l'entretien des écoles primaires et des écoles normales; ce sont : les subventions pour achat et renouvellement du matériel et du mobilier des écoles; l'achat de livres, d'instruments et de mobilier pour l'école normale; les subventions pour l'achat du matériel des écoles primaires supérieures; les subventions aux communes pauvres, pour leur donner les moyens de fournir gratuitement des livres d'école aux élèves indigents.

Le chapitre deuxième a pour objet les dépenses considérées comme extraordinaires, mais qui sont cependant imputables sur les ressources ordinaires, lorsqu'il y a possibilité; ce sont : les subventions aux communes pour acquisition, construction et réparations de maisons d'école; l'acquisition, la construction ou les réparations extraordinaires des bâtiments de l'école normale; l'indemnité aux instituteurs pour leur permettre de fréquenter les cours faits pour eux à l'école normale; les subventions spécialement affectées à certaines écoles communales; les subventions pour élever le traitement des instituteurs au-dessus du minimum; les secours aux instituteurs qui ne trouvent pas, dans les revenus de leur emploi, des moyens d'existence suffisants; les indemnités à des instituteurs ambulants; les allocations pour les cours normaux destinés aux élèves institutrices; les encouragements pour l'instruction des filles; les subventions pour l'établissement et l'entretien des classes d'adultes; les subventions pour l'établissement et l'entretien des salles d'asile; enfin les encouragements, prix et récompenses aux instituteurs qui se sont le plus distingués.

Le chapitre trois a pour objet les allocations destinées

à suppléer à l'insuffisance des sommes votées pour les dépenses ordinaires des années antérieures.

La deuxième partie du budget est, comme nous l'avons dit, destinée à l'emploi des ressources extraordinaires créées par des lois spéciales ; le cadre de cette partie n'était susceptible de recevoir aucune indication à l'avance, puisque l'emploi des ressources extraordinaires est réglé par la loi même qui crée ces ressources.

724. Le budget spécial des dépenses de l'instruction primaire à la charge des départements, est préparé par le préfet, délibéré par le conseil général, et approuvé par le ministre de l'instruction publique, d'après la délégation donnée à ce ministre par le décret qui règle le budget général du département.

SECTION VIII.

DES DÉPENSES DU CADASTRE ET DES RESSOURCES DESTINÉES A Y POURVOIR (ART. 19 DE LA LOI).

725. La sixième section du budget départemental est destinée aux dépenses du cadastre.

Les travaux du cadastre sont réglés par le ministre des finances; nous nous bornerons donc à en parler sous le rapport de la dépense qu'ils imposent aux départements.

726. C'est la loi de finances du 31 juillet 1821 qui, en localisant les travaux du cadastre, en a mis les dépenses à la charge des départements. Pour y pourvoir, les conseils généraux furent autorisés, par cette même loi, à voter, annuellement, des impositions dont le montant ne devait pas excéder trois centimes additionnels au principal de la contribution foncière. Ce maximum a été élevé à cinq centimes, par la loi de finances du 2 août 1829. Les centimes affectés aux dépenses du cadastre

ne doivent, aux termes de la loi, porter que sur la contribution foncière, et cela est parfaitement logique, puisque c'est en vue de la propriété foncière, seule, que se font les travaux du cadastre.

727. La sixième section du budget départemental, ou en d'autres termes, le budget du cadastre, est préparé par le préfet sur les indications du directeur des contributions directes et soumis au conseil général qui le délibère, comme les autres sections. Les recettes se composent, 1° des fonds restés libres sur l'exercice pénultième; 2° du produit des centimes votés par le conseil général. Les dépenses se divisent en quatre articles seulement : 1° travaux d'art et expertises; 2° mutations cadastrales; 3° dépenses extraordinaires; 4° remboursement d'avances faites par des communes ou des particuliers dans le but d'obtenir que les travaux d'un canton soient faits par anticipation. Le budget délibéré par le conseil général est compris, pour ordre, dans le décret de règlement, mais il doit, ensuite, être soumis, pour les détails, à l'approbation du ministre des finances.

728. Les travaux du cadastre sont terminés dans presque tous les départements. Les conseils généraux n'ont donc plus à s'occuper de la sixième section du budget départemental, que pour quelques rares dépenses complémentaires.

Mais une disposition insérée dans la loi de finances du 7 août 1850, ouvre l'éventualité d'un concours à fournir par les départements, dans les travaux de révision et de renouvellement du cadastre. L'article 7 de cette loi est ainsi conçu :

Art. 7. Dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il pourra être procédé à la révision et au renouvellement du cadastre sur la demande du conseil municipal de la commune et sur l'avis conforme du conseil général du département, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations.

Toutefois, dans toute commune dont les évaluations cadastrales ont été revisées avec des fonds départementaux, les opérations pourront être régularisées par un arrêté ministériel, sur la demande des conseils généraux.

Les opérations commencées dans une commune pourront également être terminées aux frais des départements.

SECTION IX.

DU CARACTÈRE DES DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX QUI SE RÉSUMENT EN ARTICLES DU BUDGET.

729. Après avoir traité du règlement des diverses parties du budget départemental, nous croyons devoir examiner ici une question de principe qui se rattache à l'exécution de ce budget, question grave, qui n'a été résolue par aucune instruction positive : c'est celle de savoir si les crédits ouverts aux différentes sections du budget départemental ne constituent, pour le préfet, qu'une *faculté* de dépenser, ou si, au contraire, ils constituent pour lui, une *obligation* d'exécuter la dépense votée.

En abordant cette question, rappelons, d'abord, qu'en administration, il est souvent difficile de poser un principe tellement absolu, qu'une fois posé, il ne puisse, quelquefois, devenir nécessaire de s'en départir quelque peu. C'est là, surtout, ce qui distingue les règles administratives, fondées essentiellement sur la pratique, de celles du droit civil, dont il n'est pas permis aux juges de s'écarter. Nous ferons remarquer, encore, que la question qui nous occupe ne peut avoir pour objet les dépenses de la première section du budget. Pour cette section, comme on l'a vu, l'autorité qui règle le budget a le droit de modifier les propositions du conseil général comme lui paraît le commander le bien du service, dans ses différentes parties. Ce que cette autorité peut faire,

au moment du règlement du budget, elle peut, évidemment, le faire, encore, pendant que le budget est en cours d'exécution, si des changements survenus dans les besoins des divers services de la première section, exigent des modifications dans cette partie du budget. C'est donc sous la réserve de ces observations que nous allons examiner la question soulevée.

730. Aux termes de l'article 5 de la loi du 10 mai 1838, « les délibérations du conseil général sont soumises « à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du « préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les « règlements d'administration publique. » Il résulte de cette disposition que tant qu'une délibération n'a pas été approuvée par l'autorité à laquelle cette approbation appartient, elle n'a aucune force exécutoire; mais il en résulte aussi que, lorsque cette approbation a été donnée, la délibération approuvée doit être mise à exécution par l'autorité à laquelle il incombe de pourvoir à cette exécution, c'est-à-dire, le préfet. S'il en était autrement, tout serait incertitude, en matière d'administration départementale, et le conseil général, dont les délibérations sont un des éléments nécessaires de cette administration, pourrait se plaindre, avec raison, de voir ses votes méconnus, après que l'autorité compétente les a sanctionnés par son approbation.

731. Ce que nous venons de dire des délibérations, en général, s'applique au budget départemental, qui doit être considéré, soit comme le résumé des délibérations prises par le conseil général dans le cours de la session, soit comme une délibération même, lorsque le chiffre voté n'est pas précédé ou accompagné d'une délibération spéciale. Lors, donc, que le budget présenté par le préfet, et délibéré par le conseil général, a été réglé par l'Empereur, comme le veut l'article 11 de la loi du 10 mai

1838, ce document est obligatoire pour le préfet, qui doit procurer exécution aux divers articles qui le composent.

Il y a lieu, pourtant, de faire ici la réserve des cas de force majeure qui ne permettraient pas d'effectuer telle ou telle dépense. Il faut excepter, encore, certains cas, nécessairement très-rares, où le préfet reconnaîtrait que, par une circonstance nouvelle et imprévue, la mise à exécution de tel ou tel article du budget serait nuisible aux intérêts du département. Dans ces différents cas, le préfet en référerait au ministre compétent, qui examinerait s'il doit, sous sa responsabilité, l'autoriser à ne pas donner cours à cet article du budget.

Mais, pourrait-on demander, considérer ainsi le budget approuvé comme faisant loi pour le préfet, n'est-ce pas admettre que cet administrateur se trouve subordonné, en quelque sorte, au conseil général, puisqu'il peut être obligé d'exécuter les votes du conseil général contre sa propre conviction? Non sans doute, et c'est ce qu'il est facile de reconnaître en se reportant à la manière dont se règle le budget.

732. Le préfet prépare et présente le budget; le conseil général le délibère; l'Empereur le règle.

Il se peut que, lors de la discussion du budget, un dissentiment naisse entre le préfet et le conseil général à l'occasion d'une dépense proposée à l'une des sections, la seconde, par exemple.

Ainsi, le préfet a pensé que telle dépense était nécessaire et il l'a proposée au budget; le conseil général, au contraire, regardant cette dépense comme inutile, ne l'inscrit pas au budget. Dans ce cas, le refus du conseil général est souverain, car aux termes de l'article 18 de la loi du 10 mai 1838, aucune dépense ne peut être inscrite, d'office, dans la seconde section.

A l'occasion d'une autre dépense facultative, le préfet

l'a jugée inutile et ne l'a pas proposée à la deuxième section du budget ; le conseil général en a pensé différemment et prenant l'initiative, il y a inscrit cette dépense. Ici, la délibération du conseil général n'a pas une valeur aussi absolue, et il y a un juge entre le préfet et le conseil général : c'est l'Empereur, qui, en réglant le budget, a le droit, pour toutes les sections, de refuser son approbation à une dépense qui ne lui paraît pas devoir être faite.

Dans ce cas, en envoyant le budget au ministre pour être soumis à l'Empereur, le préfet doit rendre compte du dissentiment existant entre lui et le conseil général, et donner au ministre de l'intérieur tous les renseignements nécessaires pour faire apprécier ce dissentiment. Si, sur le rapport du ministre, l'Empereur décide que la dépense ne sera pas maintenue au budget, tout se trouve terminé par cette décision, et le conseil général ne pourrait, par aucune voie, recourir contre un acte qui rentre dans l'exercice du pouvoir administratif. Mais si l'Empereur décide, contrairement à l'opinion du préfet, que la dépense proposée par le conseil général est utile, et qu'il maintienne le crédit au budget, le devoir du préfet est d'y donner cours ; il exécute, alors, non plus, la délibération du conseil général, mais l'acte de la volonté souveraine qui a approuvé cette délibération.

733. Telle est, ce nous semble, la solution de la question que nous avons posée au début de ce paragraphe, et elle nous paraît donner satisfaction, à la fois, aux droits du conseil général qui vote le budget, et à ceux du préfet qui est chargé d'exécuter ce budget.

FIN DU PREMIER VOLUME.

Paris, imp. de Paul Dupont,
rue de Grenelle-Saint-Honoré, 45.


Stanford University Libraries
3 6105 008 728 284

